

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR  
CAMPUS PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES – CACOAL  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE DIREITO**

**EVELINE TORICAQUIRI DE ARAÚJO**

**SEGURANÇA PÚBLICA E NORMAS DE TRÂNSITO BRASILEIRAS:  
DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 002/2013/SESDEC/RO**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO  
MONOGRAFIA**

**CACOAL – RO  
2015**

**EVELINE TORICAQUIRI DE ARAÚJO**

**SEGURANÇA PÚBLICA E NORMAS DE TRÂNSITO BRASILEIRAS:  
DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 002/2013/SESDEC/RO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação da professora M.<sup>a</sup> Daeane Zulian Dorst.

**CACOAL - RO  
2015**

Araújo, Eveline Toricaquiri de.

A663s      Segurança pública e normas de trânsito brasileiras: da  
instrução normativa 002/2013/SESDEC/RO/ Eveline Toricaquiri  
de Araújo – Cacoal/RO: UNIR, 2015.  
69 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação).  
Universidade Federal de Rondônia – Campus de Cacoal.

Orientadora: Prof. Ma. Daeane Zulian Dorst.

1. Direito constitucional. 2. Direito administrativo. 3.  
Segurança pública. 4. Trânsito – Acidente. 5. Dano material. I.  
Dorst, Daeane Zulian. II. Universidade Federal de Rondônia –  
UNIR. III. Título.

CDU – 342.3

Catálogo na publicação: Leonel Gandi dos Santos – CRB11/753

**SEGURANÇA PÚBLICA E NORMAS DE TRÂNSITO BRASILEIRAS:  
DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 002/2013/SESDEC/RO**

**EVELINE TORICAQUIRI DE ARAÚJO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, para obtenção do grau de Bacharel em Direito, mediante a Banca Examinadora formada por:

---

Professora M.<sup>a</sup> Daeane Zulian Dorst - UNIR - Presidente

---

Professor M.e Afonso Maria das Chagas - UNIR - Membro

---

Professora Esp. Graciela Flávia Hack - UNIR - Membro

Conceito: \_\_\_\_\_

Cacoal, 02 de julho de 2015.

Ao cidadão, detentor do direito à segurança em todos os seus desdobramentos.

## AGRADECIMENTOS

Feitos os agradecimentos que julgo dispensável divulgação aqui, inicio os demais.

Expresso minha gratidão à minha família, responsável por minha alfabetização, precedente, de fato, à escola, especialmente aos meus pais e a meus avós, também meus pais, por se esforçarem sempre em me proporcionar educação e ensino. À família, ainda, agradeço pelas orações ordinárias e também pelas extraordinárias, estas feitas após uma ligação minha, desesperada por conta dos prazos apertados (apertadíssimos).

Anderson, meu melhor amigo e amor. A ele agradeço pelo carinho e zelo que sempre me foram dispensados e pela compreensão imensa, diante de tantas horas furtadas de sua companhia.

Aos professores do Departamento de Letras do *campus* de Vilhena, desta IFES, em especial *magister* Josias Kipert e Marisa Fernandes, pelas razões mais poéticas, morfológicas, fonéticas e latinas possíveis.

Aos colegas de trabalho (e de reuniões) revelo minha gratidão pela paciência e boas vibrações quando, em meio a provas, seminários, projeto e a monografia, ao me ouvirem pedir socorro, respondiam de forma agradável e positiva. Na oportunidade, peço desculpas pela perturbação, que eu sei que não foi pouca, sem esquecer do pavio curtíssimo que tomou conta do meu ser. Depois dessa, serei (tenho que ser) totalmente bancada na próxima reunião ha-ha-ha...

Os *Banditrôxa* proporcionaram-me risos intensos e sinceros e muita parceria. Por isso meu sincero e trouxa agradecimento (de grau 33).

À Vanessa, bicha linda, agradeço, além de outras tantas coisas, pela amizade e pelo abstract. *Thank you* e seja bem-vinda (hahaha).

À Marcelle e Paula meu MUITO obrigada pela amizade, pelas refeições e, entre milhões de outras, por serem fortes a ponto de tolerarem toda a minha, a minha... forma de ser, é isso.

Aos amigos que me ofereceram, além da amizade, material de estudo. Em especial Fernanda Pitteri, Ricardo Pereira, Neiva Araújo, Larissa Cardoso e Mariana Pitteri.

Agradecimento especial à Marta, amiga de longa data, parceira nas aulas, no clube, no espetinho, na “suja” e na paixão pelo Direito, pelo precioso tempo dispensado na correção deste modesto estudo.

E então minha orientadora, Daeane Zulian Dorst. Agradeço profundamente pelo sim que respondeu ao meu pedido de orientação, pela forma com que abraçou a minha causa, os puxões de orelha, a paciência e a exigência que lhe é própria e admirável. Atuou, como sempre, com muita atenção e seriedade, além de uma disposição de poucos.

E, em conformidade com minha paixão pela música, minha gratidão ao som das bandas Capital Inicial, Keane e Oasis, que embalaram minhas manhãs, noites e madrugadas de execução deste trabalho.

O conformismo é carcereiro da liberdade e inimigo  
do crescimento.

(John Fitzgerald Kennedy)



## **RESUMO**

O objetivo do presente estudo é verificar se a Instrução Normativa nº. 002/2013 da Secretaria de Estado Segurança e Cidadania do Estado de Rondônia, que modificou o procedimento de atendimento às ocorrências de acidentes de trânsito sem vítimas, fere direito fundamental de segurança. Para chegar a uma resposta, foram estudados os conceitos de segurança pública e ordem pública; de trânsito; a noção da função da Polícia Militar no trânsito, bem como o que diz respeito à segurança pública como um todo; foram analisadas também as características dos atos administrativos e do Poder de Polícia, relacionando-os com a edição da Instrução Normativa em exame. Buscou-se na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional pertinente fundamento para o afastamento do estabelecido na Instrução. A pesquisa desenvolveu-se por meio do método dedutivo, que parte de uma premissa geral para uma premissa particular, buscando uma conclusão por meio de um raciocínio de ordem descendente. Em relação à abordagem filosófica-jurídica, recorreu-se à dogmática jurídica, de forma predominante, tendo em vista que a zetética não foi de todo afastada. A pesquisa bibliográfica e documental foi a técnica utilizada na elaboração do trabalho. O trabalho foi finalizado com resposta positiva quanto à indagação inicial, concluindo, então, que a Instrução Normativa viola direito fundamental de segurança, assegurado pela Constituição Federal, bem como viola direito ao trânsito seguro, garantido pelo Código de Trânsito Brasileiro.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Acidente de trânsito. Dano Material.

## ABSTRACT

This work presents the verification of pain and suffering suitability to journalistic press for divulgation of facts from an individual private life. It shows the conflict between the constitutional principles: freedom of information media vehicles *versus* the inviolability of personal rights of an individual, more precisely of private life. It is known that the freedom of journalistic information consists on the right which the individual has to receive correct, fair and impartial news, being power balance in the maintenance of democracy as well, because it contributes to the formation of social public opinion. On the other hand, the personality rights are those which are intrinsic of the human being, being built under the auspices of the dignity of the human person, and guaranteed the right of indemnity for material or pain and suffering damages resulting from their violation. For its realization, it was used the method of juridical dogmatic and the technical procedure applied was the bibliographical research.

**Keywords:** Pain and suffering. Written press. Freedom of information. Private life inviolability.

## **LISTA DE SIGLAS**

AIT – Auto de Infração de Trânsito

BOAT - Boletim de Ocorrência de Acidente de Trânsito

CF – Constituição Federal

CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito

CRLV – Certificado de Registro de Licenciamento Veicular

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

CTN – Código Tributário Nacional

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito

EC – Emenda Constitucional

IN – Instrução Normativa

ONU - Organização das Nações Unidas

PM – Polícia Militar

SESDEC – Secretaria Estadual de Segurança, Defesa e Cidadania

SNT – Sistema Nacional de Trânsito

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribuna de Justiça

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>1 SEGURANÇA NO TRÂNSITO: DIREITO FUNDAMENTAL.....</b>   | <b>14</b> |
| 1.1 DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NA CF/1988 .....  | 14        |
| 1.2 DA SEGURANÇA PÚBLICA À SEGURANÇA NO TRÂNSITO .....   | 19        |
| 1.3 DA MOBILIDADE URBANA .....   | 22        |
| 1.4 DO ADVENTO DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO .....  | 24        |
| <b>2 DA FUNÇÃO DA POLÍCIA MILITAR NO TRÂNSITO .....</b>  | <b>29</b> |
| 2.1 DA FUNÇÃO ATRIBUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....   | 29        |
| 2.2 DA ATUAÇÃO DA PM PÓS-MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO.....  | 32        |
| <b>3 DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 002/2013/SESDEC/RO FRENTE ÀS NORMAS<br/>BRASILEIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....</b> | <b>39</b> |
| 3.1 DA NATUREZA JURÍDICA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA .....  | 39        |
| 3.2 DAS CONSIDERAÇÕES DA IN 002/2013/SESDEC/RO .....   | 43        |
| 3.3 DA IN FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ÀS NORMAS DE DIREITO<br>ADMINISTRATIVO.....                          | 47        |
| 3.4 OS CONTRAPONTO DA IN: A IMPORTÂNCIA PRÁTICA DA PM NOS<br>ACIDENTES DE TRÂNSITO.....                        | 53        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>62</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>64</b> |
| <b>OBRAS CONSULTADAS .....</b>   | <b>69</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente estudo teve como fato gerador a vigência da Instrução Normativa nº. 002/2013/GAB/SESDEC/RO, pela qual a Polícia Militar do estado de Rondônia é desobrigada a comparecer aos locais de acidentes de trânsito sem vítimas, por não caracterizarem ocorrência de natureza criminal.

Parte-se da ideia de que tal normativa viola texto constitucional, bem como norma infraconstitucional, quanto ao dever dos Estados de proporcionar segurança no trânsito, por meio, especialmente, da Polícia Militar. Recorrendo principalmente à Constituição Federal vigente, será estudada a função da Polícia Militar, com foco no que diz respeito ao trânsito.

Em que pese a norma constitucional bastar, as normas infraconstitucionais também serão fonte para a defesa do direito de segurança pública, para a constatação da imprescindibilidade das forças policiais no trânsito em todos os seus aspectos. Pretende-se, não esgotar, mas explorar o tema, abordando a segurança no trânsito como desdobramento do direito fundamental de segurança, direito esse abarcado pela segunda dimensão de direitos fundamentais e que deve irremediavelmente ser assegurado pelo Estado, pois este reservou para si tal poder-dever.

Pretende-se constatar que a ausência da Polícia Militar no trânsito, seja qual for a circunstância, caracteriza-se num descumprimento do seu dever constitucional de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e a incolumidade do patrimônio das pessoas, que naturalmente estão relacionados ao trânsito. Indicar, além da Constituição, normas que explicitem a função da Polícia Militar no trânsito e, ainda, verificar os preceitos/princípios de Direito Administrativo que estabelecem o

Poder de Polícia da Administração Pública, consultar também a doutrina de Direito Administrativo, de modo a verificar, de mais uma forma, o dever estatal exercido pelas polícias, precipuamente a militar, estabelecendo relação com o teor da Instrução Normativa em exame. Com isso, questionar a legalidade e a constitucionalidade da Instrução.

Além das normas, a jurisprudência será subsídio para alguns entendimentos do tema. Predominantemente, o trabalho desenvolve-se sob a dogmática, pautada nas normas brasileiras que contemplem direta ou indiretamente trânsito seguro e a segurança pública, sendo espécie e gênero respectivamente. Livros e diversas publicações fornecem reflexão e fundamento complementar à legislação, bem como documentos como anuários, apostilas etc, pelo que se nota que o estudo contemplará a técnica bibliográfica e a técnica documental.

Para tanto, o presente trabalho foi desenvolvido em três capítulos. No primeiro foi tratada, resumidamente, a evolução dos direitos fundamentais, buscando evidenciar que o direito à segurança pública corresponde a um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988. Contextualizou-se, ainda, o direito à segurança pública nos direitos fundamentais de segunda dimensão e, consequentemente, o direito ao trânsito seguro.

Na segunda parte do trabalho, o objeto explorado é a função da Polícia Militar no trânsito. Para verificar tal função, recorreu-se mais uma vez à Constituição Federal, bem como ao Código de Trânsito Brasileiro.

O último capítulo tem enfoque direto na Instrução Normativa nº 002/2013/SEDEC e na importância da Polícia Militar no trânsito. A IN foi analisada, ponto a ponto, com base na CF/88 e nas normas de Direito Administrativo. A atuação da PM foi delineada considerando hipóteses de acidentes e seus efeitos.

Essa circunstância criada pela IN fomenta discussões sociais, jurídicas e acadêmicas. Sociais, pois os acidentes envolvem a coletividade que precisa ser protegida, ou, ao menos prevenida destes infortúnios, bem como precisa ter conhecimento dos procedimentos a eles vinculados; jurídicos, vez que os temas segurança pública e trânsito, envolvem normas de natureza civil, administrativa e penal, com destaque para o Código de Trânsito Brasileiro e a IN e suas implicações práticas, que demandam de seu intérprete especial atenção para aplicação;

acadêmica, porque é por meio da análise científica dos fatos e das normas que se pode vislumbrar as consequências de uma omissão estatal para toda a comunidade.

# 1 SEGURANÇA NO TRÂNSITO: DIREITO FUNDAMENTAL

## 1.1 DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NA CF/1988

Para iniciar o estudo sobre o direito à segurança, importante buscar o conceito de segurança, bem como de segurança pública. Para De Plácido e Silva (2014, p. 1917):

**SEGURANÇA.** Derivado de *segurar*, exprime, gramaticalmente, a ação e efeito de tornar seguro ou de assegurar e garantir alguma coisa. Assim, segurança tem sentido equivalente a *estabilidade*, pois o que é estável é seguro: a *garantia*, a *firmeza*, a *fiança*. Garantia, firmeza, fiança, sem dúvida, dão sempre ideia do que *está no seguro*, ou *é seguro*, para que se evitem prejuízos em caso de danos ou riscos. Segurança, qualquer que seja a sua aplicação, insere o sentido de tornar a coisa *livre de perigos*, *livre de incertezas*, *assegurada de danos* ou *prejuízos*, *afastada de todo mal*. Neste particular, portanto, traduz a mesma ideia de *seguridade*, que é o estado, a qualidade ou a condição de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado dos danos ou prejuízos eventuais. [grifos do autor]

Ainda para o autor:

**SEGURANÇA PÚBLICA.** É o *afastamento* por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão. A *segurança pública*, assim, limita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. É da competência da União organizar e manter os seus órgãos e instituições, a quem compete também legislar sobre a matéria. É dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Exerce-se para a preservação da Ordem Pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. São seu órgãos: polícia federal, polícia rodoviária, polícia ferroviária, polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar. (2014, p. 1919) [grifos do autor]

A Constituição Federal de 1988 contemplou os direitos e garantias fundamentais já no Título II, antes da organização do Estado e da organização dos Poderes. Essa disposição de matéria contraria a clássica, em que, conforme Paulo Napoleão (1999), o enunciado dos direitos e das garantias fundamentais aparecia após a organização do Estado e da organização dos Poderes. Com o novo arranjo, o Constituinte evidenciou a maior importância conferida a tais direitos e garantias,



sendo revelados como basilares para o Estado brasileiro. De fato, coadunam com o princípio da dignidade da pessoa humana, assinalado como fundamento da República Federativa Brasileira, ainda no art. 1º, inciso III.

Sobre os direitos fundamentais e sua disposição na Constituição Federal afirma Daniel Sarmento (2004, p. 109):

Mas de todas as inovações da Constituição de 1988, sem dúvida a mais positiva e valiosa foi o destaque ímpar na nossa história conferido aos direitos fundamentais. Deveras, além de incorporar ao seu texto um elenco amplo e generoso de direitos individuais, políticos, sociais, difusos e coletivos, em perfeita sintonia com a tendência internacional de proteção desses direitos, a Constituição elevou-os à condição de cláusula pétrea expressa, imunizando-os da ação corrosiva do constituinte derivado. A própria estruturação interna da Constituição, que, diversamente do que ocorria na ordem constitucional pretérita, pôs os direitos fundamentais na parte inicial do texto magno, antes das normas sobre a organização do Estado, revela bem a importância sem precedentes conferida a tais direitos, que passam a desfrutar de indisputável primazia axiológica no novo regime.

Sobre os direitos fundamentais, vale mencionar o entrave entre as terminologias geração e dimensão. Para esclarecer, tais terminologias são discutidas tão somente para fins didáticos, tendo em vista que os direitos fundamentais não se substituem nem se sucedem, tão pouco a geração ou dimensão que se enquadram. Bulos (2014, p. 528) considera que o termo *dimensão* exprime ideia de nível, posto; e adota a expressão *geração* por indicar os períodos em que evoluíram os direitos fundamentais:

[...] é a melhor, a nosso ver, porque demarca muito bem os períodos de evolução das liberdades públicas. Seu uso, ao contrário do que se pode imaginar, demonstra a ideia de conexão de uma geração à outra. Os direitos de primeira geração, por exemplo, irmanam-se com os de quarta geração, os de segunda com os de terceira, e assim por diante. Ou seja, a geração mais nova não elimina as anteriores. Quanto à terminologia família, ela não se afigura adequada, porque as famílias, ainda quando inseridas numa mesma sociedade, não se comunicam, necessariamente, entre si, podendo existir de modo equidistante. A palavra dimensão, por sua vez, também é imprópria, pois computa ideia de nível, posto, escalonamento, algo incompatível com os direitos humanos, que, por natureza, inadmitem qualquer hierarquia.

Os direitos e garantias fundamentais revelam-se limites ao poder político, pois este deverá ser exercido somente dentro do perímetro definido por aqueles. Da leitura do Título II, nota-se que a Constituição Federal abrange as três gerações ou

dimensões de direitos fundamentais, desconsiderando a quarta e a quinta gerações defendidas por alguns doutrinadores, como Bulos (2014, p. 529-530).

Noutro giro, Sarlet (2014, p. 19) prefere a terminologia *dimensões*, por acreditar que *geração* surge como alternância dos direitos fundamentais, como substituição:

Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina. Neste contexto, aludiu-se, entre nós, de forma notadamente irônica, ao que se chama de “fantasia das chamadas gerações de direitos”, que, além da imprecisão terminológica já consignada, conduz ao entendimento equivocado de que os direitos fundamentais se substituem ao longo do tempo, não se encontrando em permanente processo de expansão, cumulação e fortalecimento. Ressalte-se, todavia, que a discordância reside essencialmente na esfera terminológica, havendo, em princípio, consenso no que diz com o conteúdo das respectivas dimensões e “gerações” de direitos.

Partindo das palavras já citadas de Sarlet (2014, p. 19) “havendo, em princípio, consenso no que diz com o conteúdo das respectivas dimensões e “gerações” de direitos”, a preferência de terminologia, por ora, não se apresenta relevante.

Compreende-se que os direitos de primeira dimensão ou geração correspondem às liberdades, que destacam o princípio da liberdade, ensejando os direitos civis e políticos. Esses direitos são resultado das revoluções dos liberais franceses e norte-americanos, em que a burguesia reivindicou a observância dos direitos individuais. São marcados por exigirem do Estado abstenção de atos, uma não prestação, por isso considerados direitos negativos, como se verifica nos dizeres de Sarlet (2014, p.20):

[...] surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. São, por este motivo, apresentados como direitos de cunho “negativo”, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido, “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.

Entre outros, são de primeira geração o direito à vida, à liberdade, à religião, à liberdade de expressão, à propriedade.

Os direitos de segunda dimensão ou geração, ao contrário dos de primeira, exigem ação estatal. São direitos que reclamam o bem estar social como dever do Estado, caracterizando, assim, o teor positivo desta dimensão ou geração. Neste sentido, ainda Sarlet (2014, p. 21):

Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado. Estes direitos fundamentais [...] caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc.[...].

Em relação aos direitos de segunda geração, Bulos (2014, p. 528) sintetiza:

A segunda geração, advinda logo após a Primeira Grande Guerra, compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, os quais visam assegurar o bem-estar e a igualdade, impondo ao Estado uma prestação positiva, no sentido de fazer algo de natureza social em favor do homem. Aqui encontramos os direitos relacionados ao trabalho, ao seguro social, à subsistência digna do homem, ao amparo à doença e à velhice.

Aos exemplos indicados, acrescenta-se, sem exclusão de outros direitos, o direito à segurança pública. Os exemplos já citados são de caráter não taxativos e de forma expressa, Cavalcante Filho (s.d, *online*) elenca a segurança pública no rol dos direitos fundamentais de segunda geração:

Baseiam-se na noção de igualdade material (=redução de desigualdades), no pressuposto de que não adianta possuir liberdade sem as condições mínimas (educação, saúde) para exercê-la. Começaram a ser conquistados após a Revolução Industrial, quando grupos de trabalhadores passaram a lutar pela categoria. Nesse caso, em vez de se negar ao Estado uma atuação, exige-se dele que preste saúde, educação etc. Trata-se, portanto, de direitos positivos (impõem ao Estado uma obrigação de fazer). Ex: saúde, educação, previdência social, lazer, segurança pública, moradia, direitos dos trabalhadores. [grifos do autor]

As circunstâncias que propiciaram o aparecimento e fortalecimento dos direitos de segunda dimensão ou geração são assim descritos por Sarlet (2014, p. 19-20):

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos

movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social

Consagrando os princípios de solidariedade e de fraternidade, surgem os direitos fundamentais de terceira dimensão ou geração. Estes são voltados para as formações sociais, protegendo interesses de titularidade coletiva ou difusa. Conforme, Sarlet (2014, p. 21)

Os direitos fundamentais da terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Em breves palavras, Bulos (2014, p. 529):

Os direitos difusos em geral, como o meio ambiente equilibrado, a vida saudável e pacífica, o progresso, a autodeterminação dos povos, o avanço da tecnologia, são alguns dos itens componentes do vasto catálogo dos direitos de solidariedade, prescritos nos textos constitucionais hodiernos, e que constituem a terceira geração dos direitos humanos fundamentais.

Destacando os direitos de terceira dimensão ou geração, também Branco (2014, p. 140) destaca a modificação na titularidade dos direitos:

Já os direitos chamados de terceira geração peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural.

Sobre o momento histórico em que nasceram os direitos fundamentais de terceira dimensão, Cavalcante Filho (s.d, *online*):

São direitos transindividuais, isto é, direitos que são de várias pessoas, mas não pertencem a ninguém isoladamente. Transcendem o indivíduo isoladamente considerado. São também conhecidos como direitos metaindividuais (estão além do indivíduo) ou supraindividuais (estão acima do indivíduo isoladamente considerado).

Os chamados direitos de terceira geração têm origem na revolução tecnocientífica (terceira revolução industrial), a revolução dos meios de comunicação e de transportes, que tornaram a humanidade conectada em valores compartilhados. A humanidade passou a perceber que, na sociedade de massa, há determinados direitos que pertencem a grupos de pessoas, grupos esses, às vezes, absolutamente indeterminados. [grifos do autor]

Feito o estudo, ainda que breve, da evolução dos direitos fundamentais, nota-se que em cada momento e configuração do Estado e dos cidadãos, foram reconhecidos os direitos fundamentais correspondentes. Na primeira dimensão/geração houve a ruptura com o absolutismo, prevalecendo os direitos individuais civis e políticos; na segunda notou-se que o simples reconhecimento formal dos direitos individuais não garantiu a plenitude de seu exercício, sendo, portanto, necessária a intervenção estatal no que tange a proporcionar aos indivíduos os direitos que reduzissem as desigualdades, bem como fornecessem condições mínimas de gozo do direito à vida, à liberdade entre outros direitos.

Com a atenção voltada para o futuro e o progresso, surge a preocupação com direitos destinados à coletividade, como o meio ambiente, direitos que são de fato fundamentais a todos, não a um cidadão considerada a sua individualidade.

Conforme expresso e na Constituição Federal, desde o seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, *online*).

Assim evidente que a segurança pública é um direito fundamental e o é de segunda dimensão/geração. Para que o cidadão goze de tal direito, necessária uma prestação estatal, caracterizando um dever do Estado, especialmente no Estado Democrático de Direito, que objetiva o bem-estar social.

## 1.2 DA SEGURANÇA PÚBLICA À SEGURANÇA NO TRÂNSITO

Sendo a segurança pública “o *afastamento* por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão” e exercida para “a preservação da Ordem Pública e da incolumidade das pessoas e do

patrimônio” (De Plácido e Silva, 2014, p. 1919), não se torna tarefa difícil relacioná-la ao trânsito.

O trânsito, como será adiante verificado, é fenômeno social que, grosso modo, compreende a circulação de pessoas, animais e bens em espaço público terrestre. Tal circulação corresponde a uma das liberdades públicas da primeira dimensão/geração de direitos fundamentais, o direito à liberdade, de locomoção.

Os direitos fundamentais devem ser exercidos sempre com observância à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88). Nesse sentido, o Estado deve empenhar-se em proporcionar total condição para que os cidadãos possam usufruir plenamente de seus direitos fundamentais.

É nesse contexto que os direitos fundamentais de segunda dimensão/geração consolidam-se: direitos positivos, que exigem a prestação estatal asseguradora dos direitos negativos, que por sua vez afastam a intervenção do Estado.

Uma das condições necessárias para o efetivo gozo do direito de locomoção é a segurança pública. Se o direito à liberdade, o de locomoção, realizam-se no espaço público chamado trânsito, para a preservação da segurança é imprescindível que se tenha um trânsito seguro. Trânsito seguro é um dos meios pelos quais a sociedade deve ser protegida, de modo a sentir-se segura.

Portanto o trânsito e a segurança pública são temas estreitamente ligados e, conseqüentemente, trata-se o trânsito de direito fundamental de segunda dimensão/geração. Com tal entendimento, Honorato (2011, p. 1):

O Trânsito Seguro, como direito e dever de todos, constitui Direito Fundamental de Segunda Dimensão que precisa ser reconhecido e incorporado à cultura brasileira como instrumento de proteção à vida e respeito aos direitos fundamentais relacionados ao uso social e coletivo das vias terrestres.

A compreensão do direito de trânsito e de trânsito seguro como direito fundamental é questão ainda não reconhecida por toda a sociedade, e tal situação corrobora para a aceitação passiva de diversas formas de ação ou omissão estatal, no que diz respeito à segurança dos cidadãos, como a que é submetida a exame no presente estudo. Em relação ao reconhecimento do trânsito seguro como direito fundamental:

o Trânsito Seguro ainda não foi incorporado à cultura e ao modo de agir dos brasileiros; fazendo-se necessário, em primeiro lugar, *reconhecer* a existência e a natureza (ou seja, a essência) desse direito fundamental, de modo a evitar erros de interpretação e conclusões precipitadas. (HONORATO, 2011, p. 1) [grifos do autor]

E prossegue o autor discorrendo sobre os desafios ligados ao trânsito:

Em relação ao fenômeno trânsito, seu elemento *Enforcement* (também conhecido como *Esforço Legal*, e assim considerado um conjunto de esforços direcionados à realização do *trânsito em condições seguras*) tem como primeiro desafio *reconhecer* (no âmbito pessoal) e fazer com que o Trânsito Seguro seja *revelado* (em relação a terceiros) como um Direito Fundamental<sup>8</sup> de Segunda Dimensão e, a partir daí, conscientizar o Estado de seu dever de “proteger todos os direitos humanos e liberdades”<sup>9</sup> para, então, *promover ações* visando a efetiva realização do Trânsito Seguro. Três, portanto, são os desafios ao fenômeno trânsito, no Brasil do século XXI (ao início da *Década de Ações para a Segurança Viária*): *reconhecer* (internalizando no fundo da alma e do coração do povo brasileiro) a seriedade e a natureza (social e coletiva) da utilização das vias terrestres; *revelar* ao Estado sua função de *Enforcement* e, como tal, seu dever de *promover ações* visando assegurar todos os direitos inerentes aos seres humanos e garantir a realização do trânsito em condições seguras. (2011, p. 4) [grifos do autor]

O trânsito seguro deverá ser garantido pelo Estado, mas também reconhecido pelos cidadãos. Matta, Pandolfi e Vasconcellos (2010, p. 20-28) abordam a questão indicando para a visão individualista que têm os cidadãos quando inseridos no trânsito:

[...] todos, no fundo de suas consciências, se sentem especiais, superiores e com direitos a regalias e prioridades. A imprudência, o descaso e a mais chocante e irreconhecível incivilidade brasileira no trânsito decorre da *ausência de uma visão igualitária do mundo*, justamente num espaço inevitavelmente marcado e desenhado pela igualdade mais absoluta entre seus usuários, como ocorre com as ruas e avenidas, as estradas e viadutos.

O legislador brasileiro, no âmbito da União, está caminhando para o que parece ser uma preocupação com o trânsito seguro. Inicialmente guardou no texto constitucional o direito à segurança pública (art. 144); estabeleceu no CTB o direito ao trânsito seguro (art. 1º, § 2º); editou a Emenda Constitucional nº. 82/2014, que acrescenta o § 10 ao art. 144 da CF, que trata da segurança viária.

### 1.3 DA MOBILIDADE URBANA

Com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 82/2014, definiu-se, expressamente, a segurança viária como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, como elemento do conceito de segurança pública, pois acrescentou o §10 ao art. 144 da Constituição Federal, que por sua vez, enumera os órgãos pelos quais a segurança pública será exercida, bem como descreve a competência de cada um, como se verifica:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.



§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014) (BRASIL, 1988, *online*)

Essa concretização da segurança viária assinala o empenho estatal nas ações de educação, engenharia e fiscalização de trânsito. Pode-se concluir que são objetivos dessa atuação: a garantia ao cidadão do direito à mobilidade urbana eficiente, no que tange à preservação da ordem pública; a garantia da integridade e da saúde da pessoa humana, quanto à preservação da incolumidade das pessoas; e a garantia do direito de propriedade, quanto à preservação do patrimônio das pessoas. (OLIVEIRA JUNIOR, 2014, *online*)

Destaca-se que a Constituição Federal vigente foi elaborada de forma que todo o direito reconhecido depois do trabalho do Poder Constituinte Originário, atraído para o rol de direitos fundamentais, será mantido no texto constitucional, não podendo ser deduzido do cidadão.

Nota-se também uma mudança na concepção de segurança viária, considerando-a meio de contemplar o cidadão, motorizado ou não, desconfigurando o clássico sentido de proporcionar apenas mais "fluidez ao tráfego".

A Lei nº 12.587/2012 institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, detalhando a prestação desse direito por parte dos entes federativos da República brasileira: União, Estados, Distrito Federal, e municípios. Embora trate específica e predominantemente sobre a mobilidade urbana, com foco no transporte de passageiros e cargas, depreende-se a preocupação com a segurança no trânsito nos dispositivos da seção I, do capítulo I que trata das definições, a seguir transcritos:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

[..]

III acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor; (BRASIL, 2012, *online*)

Na seção II, Dos Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana:

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

[...]

VI segurança nos deslocamentos das pessoas;

[...]

VIII equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. (BRASIL, 2012, *online*)

A segurança pública no trânsito é inerente à efetivação da mobilidade urbana, o que justifica haver referências dela na lei que desta trata, pois indissociáveis, e também justifica a forma tímida de referência pela mesma razão, já que inseparável, dispensável é o aprofundamento de questão que lhe própria.

#### 1.4 DO ADVENTO DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

Sobre o trânsito, cumpre iniciar pelo conceito e compreensão de sua amplitude nos direitos fundamentais e na vida em coletividade. Nesta perspectiva, deve-se pensar em trânsito como um direito, pois, trânsito envolve o direito fundamental de ir e vir, seja qual for o meio de locomoção e está especialmente ligado ao conceito e/ou direito de segurança pública.

A necessidade humana de locomoção é antiga, na busca de descobrir lugares, de encontrar ambientes mais favoráveis à sua sobrevivência, as populações saíram em busca do desconhecido. Assim, em cada período histórico, descobriram formas e criaram meios para locomover-se; para transitar no espaço (DENATRAN, *online*).

De acordo com o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN, *online*), pode-se vislumbrar o trânsito de forma ainda mais ampla. “Ao se pensar na cidade onde se vive, por exemplo: nas ruas e avenidas, nas praças, nos parques, nas calçadas.” Esse lugar é da coletividade, pertence a cada pessoa, indistintamente, e também a seus pais, a seus filhos, ao seu vizinho, ao empresário, ao carroceiro e a todas as pessoas que vivem nele.

Para Rodrigues (2000, p. 50):

[...] o fato é que o trânsito está estreita e profundamente relacionado aos lugares. A presença do trânsito encontra-se refletida no tempo e no espaço – construídos pelas sociedades humanas.

[...] Porém, o que torna o trânsito ainda mais extraordinário é a sua capacidade de transformar os indivíduos em seres coletivos que compartilham o mesmo espaço: o espaço público.

O trânsito pode ser entendido como a integração entre veículo, via/local e homem, na qual todos precisam conviver de forma a concretizar a liberdade, a locomoção, a segurança, que resultarão no bem maior almejado, o bem-estar social.

O Departamento Estadual de Trânsito do estado do Paraná (PARANÁ, *online*), por meio de seu sítio eletrônico voltado para a educação de trânsito, afirma:

Trânsito é o conjunto de deslocamentos diários de pessoas pelas calçadas e vias; é a movimentação geral de pedestres e de diferentes tipos de veículos. O trânsito ocorre em espaço público e reflete o movimento de múltiplos interesses, atendendo às necessidades de trabalho, saúde, lazer e outros, muitas vezes conflitantes. Para garantir o equilíbrio entre esses interesses coletivos é que se estabelecem acordos sociais, sob forma de regras, normas e sinais que, sistematizados, formam as leis.

Numa conceituação mais objetiva de trânsito, a Lei nº. 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, em seu anexo I: “movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres”. O mesmo Código, em seu art. 1º, § 1º, assim define o trânsito: “Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga”.

Com o § 2º do art. 1º, o CTB inovou ao estabelecer ao cidadão o direito ao trânsito seguro, *in verbis*:

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. (BRASIL, 1997, *online*)

Conforme explicado por Silva (2013, p. 30 ), o dispositivo legal não trata de direito ao trânsito, direito de transitar ou de circular livremente pelo país ou dele sair. O direito de ir e vir já foi consagrado no inciso XV, do art. 5º da CF. “O que o Código consigna é o direito à segurança no trânsito nas vias abertas à circulação. Direito de ‘*todo cidadão*’, dado de maneira abrangente e incondicional”. [grifo do autor]

Trata-se de reafirmação do direito garantido no *caput* do art. 5º, da Constituição Federal, o direito à segurança pessoal.

Com as definições apresentadas pode-se entender, sem pretensão de esgotar o tema, que o trânsito compreende a locomoção de pessoas e animais, pedestres ou em veículos, motorizados ou não, em vias terrestres, de espaço público, que representam os diversos interesses e atende às necessidades básicas da pessoa humana.

Neste cenário de conflitos de interesses, somado à inobservância dos acordos sociais e outros fatores, podem surgir os determinantes de acidentes de trânsito. No Brasil, a ocorrência de acidentes de trânsito é alarmante e diversos são os fatores que os provocam. Desde rodovias mal conservadas, falta de sinalização a limites de velocidade não respeitados.

Miranda (2014, p. 23) trata das diversas causas de acidentes de trânsito e declara:

É extremamente grande as causas que geram acidentes de trânsito, onde muitos fatores estão relacionados, fatores esses que diz respeito a toda população que está ligada a um trânsito com péssima qualidade seja ele por má condições das vias ou pela atitude de cada um.

Nesse ponto é que o Estado deve intervir, seja para reprimir seja para prevenir tais fatores, pois o impacto sobre a vida da sociedade atinge, além de outros, aspectos econômicos, vitais e de segurança pública. Sendo o fator segurança pública vinculado ao trânsito, o tema a ser discutido no tocante à atuação do Estado.

Ao tratar-se de segurança pública no trânsito, logo se pensa em acidentes de trânsito. De pronto, declara-se a incumbência do Estado de verificar tal situação e providenciar soluções para a prevenção de acidentes de trânsito, protegendo, desta forma, a comunidade no que importa à sua integridade física, moral e, inclusive, patrimonial.

Nessa perspectiva de proteção por parte do Estado, o Código de Trânsito Brasileiro define os componentes do Sistema Nacional de Trânsito:

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:  
I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;

II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;  
 III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
 IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
 V - a Polícia Rodoviária Federal;  
 VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e  
 VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI (BRASIL, 1997, *online*)

E também a competência de cada um, a saber a que interessa ao presente estudo:

Art. 23. Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:  
 [...]

III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados; (BRASIL, 1997, *online*)

É válido recorrer às palavras Teza (s.d, *online*), quanto à relação da polícia militar com o trânsito:

A atividade de trânsito sempre esteve intimamente ligada as atividades desempenhadas, no território brasileiro, pelas outrora denominadas “FORÇAS PÚBLICAS”, e atualmente pelas “POLÍCIAS MILITARES”. Nunca havendo desvinculação desta atividade com as atividades desempenhadas historicamente pelas milícias estaduais.

O mesmo autor ainda esclarece o que almeja com a sua pesquisa:

[...] pretende-se, com o presente, nortear a Polícia Militar quanto a sua atuação no trânsito, fazendo que, com isso, os policiais militares possam desempenhar suas funções com a certeza de que estão agindo dentro dos ditames legais e doutrinários, ocasionando, em consequência, uma melhor qualidade no desempenho das funções legadas à fiscalização e policiamento ostensivo de trânsito. (TEZA, s.d, *online*)

Assim, o autor citado, membro da polícia militar, admite e defende quanto tal corporação é associada às atividades de/no trânsito e também reconhece a competência legalmente a ela conferida (artigo anterior à EC 82/14). Para ele (s.d, *online*), com a compreensão dessa competência, aliada a uma coerente atuação da polícia militar, espera-se “o aumento da qualidade de vidas das pessoas, já que todos são de certa forma usuários e partícipes do sistema de trânsito”.

Nesse sentido, primordial buscar no texto constitucional referência da atuação da polícia militar no trânsito, transcrevendo novamente:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

[...]

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (BRASIL, 1988, *online*)

O trânsito brasileiro é motivo de preocupação dos governantes e da sociedade em geral, pela potencialidade que tem de interferir na vida das pessoas. A instituição do Código de Trânsito Brasileiro conferiu maior severidade à fiscalização e à sanção aos que infringem as normas de trânsito. Dessa forma, o Estado atendeu, ainda que não absolutamente, à necessidade de cuidado da vida no trânsito.

Considerando o reconhecimento dos direitos fundamentais expressos na CF e o Estado Democrático de Direito, ampliador dos encargos do Estado frente à sociedade, resta clara a responsabilidade estatal quanto à garantia de segurança pública e, conseqüentemente, quanto à garantia de um trânsito seguro.

## 2 DA FUNÇÃO DA POLÍCIA MILITAR NO TRÂNSITO

### 2.1 DA FUNÇÃO ATRIBUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Estado passou por diversas variações quanto à função que deve desempenhar. Houve o momento, por exemplo, em que sua função foi garantir a segurança pública e a defesa externa. Com o advento da democracia, o Estado teve seus encargos ampliados, sendo recorrente a afirmação de que o fim do Estado é promover e conservar o bem-estar social.

A respeito do fim do Estado, Carvalho (1999, p. 86) sintetiza: “pode-se dizer que o Estado, como sociedade política, existe para realizar a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social, os quais constituem os seus fins”.

Para atender a estes fins, ele precisa atuar em diversas áreas da sociedade, tais como saúde, educação, segurança, trabalho, dentre outras, constituindo os direitos fundamentais trazidos pela Constituição Federal de 1988.

Às forças policiais foi dada a missão de prevenir, manter e restabelecer a segurança e a ordem pública, protegendo o livre exercício dos direitos e liberdades e garantindo a segurança do cidadão, bem como de toda a comunidade.

Desses direitos, passa-se ao exame do direito à segurança pública, desdobramento natural e indissociável do item segurança expresso no art. 6º, *caput* da CF.

O dever das Polícias Militares pode ser constatado em diversas fontes, a começar pela Constituição Federal, por constituir norma maior, em seus, já mencionados §§ 5º e 10 do art. 144.

O Decreto-Lei nº. 667 de 2 de julho de 1969, reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, recepcionado pela CF/88, já estabeleceu a competência da PM quanto à preservação e ao reestabelecimento da ordem:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

[...]

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem;

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; (BRASIL, 1969, *online*)

É indiscutível que o trânsito é local com alto risco de perturbação da ordem, pois no trânsito os ânimos geralmente estão exaltados. Naturalmente, a presença de um policial militar pode desencorajar determinadas condutas, cumprindo a alínea “b” do artigo supra, bem como repreenderá as condutas que gerem o rompimento da ordem, atendendo aos ditames da alínea “c” do mesmo dispositivo.

Não se pretende limitar ordem pública ao trânsito, mas nela inseri-lo, de tal maneira que fique claro o papel da polícia militar no trânsito, já contemplado por legislação precedente à CF/88.

Merece atenção o § 10, incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014. Com ela, o legislativo disciplinou a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e deixou ainda mais clara a importância da segurança no trânsito, indicando a necessidade de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, que são preocupações comuns, e da incolumidade do patrimônio das pessoas, item nem sempre considerado quando o assunto é segurança pública.

A EC 82/2014 ratificou a competência, dentre outros entes federativos, dos Estados, o que evidentemente, recai, não somente, mas também sobre as Polícias Militares, sobre a segurança no trânsito. Fala-se em ratificação, considerando o § 5º do artigo em exame, que já atribuiu, originariamente, às Polícias Militares a preservação da ordem pública, que depende, dentre outros fatores, de um trânsito seguro.

O cidadão é titular de direitos e garantias assegurados pela Constituição Federal que devem ser respeitados. Para que tais direitos e garantias sejam devidamente observados e exercidos, é necessário estabilidade e funcionamento das instituições e serviços públicos, que se alcançam por meio da ordem pública. Por isso, a ordem pública é fator de relevância e deve ser preservada, consoante o texto constitucional (CF, art. 144, *caput*, § 10).

A manutenção da ordem pública é essencial para a qualidade de vida da sociedade e, por conseguinte, essencial para a promoção do bem-estar social. O Estado deve promover e manter ações voltadas para a preservação da ordem pública, que expressa uma situação de tranquilidade material, de ausência de



perturbações e possui três elementos fundamentais, a segurança, a tranquilidade e a salubridade (ROSA, s.d).

A ordem pública pode ser entendida como sendo uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade, e refere-se à paz e à harmonia da convivência social, excluídos assim, a violência, o terror, a intimidação e os antagonismos deletérios, que deterioram aquela situação.

Costa (2013, s.p) pontua que “a materialização da ordem pública se estabelece pelo convívio harmônico, desconsiderando desta forma toda e qualquer forma de conflitos e/ou direitos individuais conflitantes”.

Em seu Vocabulário Jurídico, De Plácido e Silva (2014, p. 1492) assim conceitua ordem pública:

**ORDEM PÚBLICA.** Entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípua atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada. [grifo do autor]

Pode-se considerar ordem pública o estado de tranquilidade pública, em conformidade com a lei, com os preceitos e os costumes que regem a vida em comum da sociedade, a preservação deste direito poderá ser amplo, se o conceito de segurança pública for aplicado plenamente.

Nesta perspectiva, não será conveniente e suficiente que a segurança pública seja vista apenas como providências de vigilância e de repressão de ilícitos penais, mas como um arranjo integrado que envolve a proteção de mais direitos que os de vida e integridade física. Há que se considerar os direitos fundamentais e individuais que se encontram em outra esfera que não a criminal.

Exemplos desses direitos são o direito de ir e vir, à segurança, ao lazer, ao patrimônio, entre outros, que também na sua plenitude condicionam o estabelecimento, de fato, da ordem pública, visto que esta, de forma simplória e despretensiosa, pode ser caracterizada por um estado de paz e harmonia, em que a convivência seja pautada no respeito às leis, à moral, aos costumes e defesa dos direitos e promoção da justiça social.

O cidadão, administrado, encontra na ordem pública as condições necessárias para o desenvolvimento de suas atividades, e a convivência com os

demais integrantes da sociedade, sendo, portanto, a preservação da ordem pública dever do estado e direito do cidadão. No entanto, o cidadão tem responsabilidade também em todo este contexto e, se pratica atos que comprometem a ordem pública, está legitimando o Estado a exercer a força para recuperar a paz e tranquilidade.

## 2.2 DA ATUAÇÃO DA PM PÓS-MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO

Com o advento do Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei Federal nº 9503/97, o município tornou-se o gestor capital do trânsito. Com essa inovação viu-se superada a distância em que se encontravam os municípios dos problemas associados ao trânsito, o urbano, sobretudo. Afora, naturalmente, as rodovias estaduais e federais, os municípios devem ser os mais interessados, até pela proximidade de seus habitantes, nessas demandas. Essa realidade pode ter motivado o legislador a agir nesse sentido. Veja-se como ficou a competência dos municípios, pós CTB:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

- I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;
- II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;
- III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;
- IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;
- V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
- VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;
- VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;
- VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;
- IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;
- X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;
- XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

§ 1º As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código. (BRASIL, 1997, *online*)

Quanto a isso, Favreto (2000, *online*) afirma:

Trata-se [...] de importante inovação no sistema, visto que até então a União exercia sua competência constitucional normativa, remetendo a execução das políticas de trânsito aos Estados-membros. O vigente Estatuto de Trânsito inclui o ente municipal entre os órgãos integrantes do novo Sistema Nacional de Trânsito. Assim, em relação às competências, o novo Código procurou observar a repartição federativa constante da Carta Federal de 1988, que alçou os Municípios à categoria de ente político integrante da Federação, ao lado dos Estados, Distrito Federal e União, consolidando sua autonomia político-administrativa.

Das competências que o artigo 24 do CTB reservou aos municípios podem-se ressaltar quatro pontos: planejamento, regulamentação, operação e fiscalização do trânsito; tal é o ensinamento de Favreto (2000, *online*), que continua:

O planejamento nada mais é do que a competência para estabelecer a política de trânsito no Município sobre o tráfego urbano, envolvendo a circulação de veículos, pessoas e animais, com o objetivo de alcançar fluidez do trânsito e segurança dos usuários, através da definição dos locais de parada, estacionamento, operação de carga e descarga, etc. Enfim, estabelecer a forma e o modo de circulação local.

A regulamentação do trânsito é a decorrência do seu planejamento, que importa a implantação da sinalização nas vias urbanas, envolvendo a colocação das placas de sinais, pinturas das vias e demais orientações físicas. Já operar o trânsito diz respeito ao controle de sua fluidez, através de equipamentos eletrônicos, manuais e atuação do pessoal técnico.

Para completar, a grande novidade em relação aos Municípios é a fiscalização do trânsito, tendo em vista que as demais já vinham sendo executadas pelos entes locais. É a mais importante porque implica a verificação *in loco* se as regras do Código estão sendo observadas pelos condutores e usuários do sistema de trânsito. Desta atuação é que verificamos as autuações, aplicação de penalidades e medidas administrativas, bem como a arrecadação das multas aplicadas.

A despeito de o fenômeno da municipalização estar previsto no direito positivo, via Lei nº. 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, há entendimento de que a competência para a fiscalização de trânsito permanece sendo da União e dos Estados:

Portanto, o serviço de policiamento ostensivo de trânsito, ramo da polícia de preservação de ordem pública, seja nas rodovias estaduais ou municipais ou nas vias urbanas, excetuando-se a competência da União, que é exercida pela Polícia Rodoviária Federal, cabe aos Estados-membros, pois não é predominantemente local, dado destinar-se a coibir a violação da ordem jurídica, a defender a incolumidade do Estado, das pessoas e do patrimônio e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a esses valores. Assim, a competência municipal, quase que delegada, é condicionada e supervisionada pela União, além de acompanhada e coordenada pelo Estado-membro. Esta foi a forma que ganhou a propalada municipalização do trânsito, uma panacéia [sic], cuja inviabilidade sempre sustentamos e sustentaremos [...] (SILVA, 2004, *online*)

Trata-se dessa questão de municipalização do trânsito para constatar que tal fenômeno não isentou os Estados, via Polícias Militares, do dever de preservar a ordem pública no âmbito do trânsito.

Inicialmente, deve-se esclarecer que os Municípios somente administrarão efetivamente seus problemas pertinentes ao trânsito quando integrarem o Sistema Nacional de Trânsito – SNT, e comporão, de fato, o SNT depois de atendidos os requisitos exigidos para tanto. Poucos são os municípios integrados ao SNT, isso pode ser explicado pela falta de interesse em assumir essa série de responsabilidades ou a falta de condições e preparação para exercer tamanho

encargo. Acrescentam-se ainda os requisitos exigidos pela Resolução nº 296 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, de 28 de outubro de 2008:

Art. 1º Integram o SNT os órgãos e entidades municipais executivos de trânsito e rodoviário que disponham de estrutura organizacional e capacidade instalada para o exercício das atividades e competências legais que lhe são próprias, sendo estas no mínimo as de: engenharia de tráfego; fiscalização e operação de trânsito; educação de trânsito; coleta, controle e análise estatística de trânsito, e disponha de Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI.

Art. 2º Disponibilizadas as condições estabelecidas no artigo anterior, o município encaminhará ao respectivo o Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN, os seguintes dados de cadastros e documentação:

I – denominação do órgão ou entidade executivo de trânsito e/ou rodoviário, fazendo juntar cópia da legislação de sua constituição;

II – identificação e qualificação das Autoridades de Trânsito e/ou Rodoviária municipal, fazendo juntar cópia do ato de nomeação;

III - cópias da legislação de constituição da JARI, de seu Regimento e sua composição;

IV – endereço, telefones, fac-símile e e-mail do órgão ou entidade executivo de trânsito e/ou rodoviário.

Parágrafo único – Qualquer alteração ocorrida nos dados cadastrais mencionados neste artigo deverá ser comunicada no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da respectiva notificação. (BRASIL, 2008, *online*)

Um aspecto importante nessa não integração ampla dos municípios, diz respeito à ausência de qualquer sanção correspondente. O CTB, embora bem tenha previsto a municipalização do trânsito, não prescreveu punição para os municípios que não se integrem ao Sistema Nacional de Trânsito.

Embora haja previsão legal de responsabilidade municipal no trânsito, trata-se de natureza facultativa e, ainda que obrigatória, não liberaria as Polícias Militares do seu dever de prezar pela segurança pública, nesta contida a mobilidade urbana com vistas à segurança viária, proporcionando um trânsito seguro aos cidadãos.

E que, portanto, e pelas normas que ainda serão mencionadas, conclui-se que a PM tem função basilar no trânsito e não recebeu isenção diante da municipalização do trânsito, pelo que se segue buscando demais dispositivos legais nesse sentido.

A municipalização do trânsito também foi apreciada por Favreto (2000, p. 155):

Trata-se [...] de importante inovação no sistema, visto que até então a União exercia sua competência constitucional normativa, remetendo a execução das políticas de trânsito aos Estados-membros. O vigente Estatuto de Trânsito inclui o ente municipal entre os órgãos integrantes do novo Sistema

Nacional de Trânsito. Assim, em relação às competências, o novo Código procurou observar a repartição federativa constante da Carta Federal de 1988, que alçou os Municípios à categoria de ente político integrante da Federação, ao lado dos Estados, Distrito Federal e União, consolidando sua autonomia político-administrativa.

O autor alerta para o fato de que embora ao município tenha sido conferido grande encargo quanto ao trânsito, não isentou os demais:

O alcance desse objetivo maior - segurança, fluidez, conforto e defesa da vida pela educação no trânsito - exige uma atuação permanente e sistemática dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, visto que este novo ordenamento jurídico distribuiu as regras de competência entre os três entes federados, *exigindo, assim, interpretação e aplicação integrada para se obter melhor efetividade*. (FAVRETO, 2000, p. 155) [grifo nosso]

O período “exigindo, assim, interpretação e aplicação integrada para se obter melhor efetividade” explica que todos os componentes do Sistema Nacional de Trânsito devem atuar de forma integrada, que todos têm competência no trânsito, conforme sua circunscrição, e que somente assim efetivará a segurança no trânsito. O próprio CTB que expandiu a competência municipal, não deixar de registrar a responsabilidade da Polícia Militar no trânsito:

Art. 6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito:  
 I - estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;  
 II - fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito;  
 III - estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do Sistema. (BRASIL, 1997, *online*)

Destacando, mais uma vez, as entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito:

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:  
 I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;  
 II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;  
 III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- V - a Polícia Rodoviária Federal;
- VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e
- VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI (BRASIL, 1997, *online*)

A fiscalização poderá ser exercida apenas pela polícia militar quando no policiamento ostensivo, pois esta qualidade é uma característica inerente à sua função. Não poderá, portanto, o agente exercer tal função se não estiver fardado; ostensivo.

O Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, em seu artigo 2º, assim conceitua policiamento ostensivo:

- 27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.
- São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:
- ostensivo geral, urbano e rural;
  - de trânsito; (BRASIL, 1983, *online*)

Pode-se concluir que o policial militar em atividade, ou seja, escalado para o serviço ou não, mas fardado, com características naturais do policiamento ostensivo, poderá realizar a fiscalização de trânsito, bem como lavrar os Autos de Infração de Trânsito (AIT) respectivos.

O CTB também apresenta, em seu anexo I, o seguinte conceito:

- Policiamento Ostensivo de Trânsito
- função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes. (BRASIL, 1997, *online*)

Infere-se, dessa maneira, que os AIT somente poderão ser confeccionados pelo policial militar no exercício efetivo do policiamento ostensivo, o qual é delineado pela Constituição Federal, e pela característica exclusiva da fiscalização de trânsito exercida como uma atribuição advinda do CTB.

O Código de Trânsito Brasileiro adiante reafirma a competência da polícia militar no trânsito:

Art. 280 [...]

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência. (BRASIL, 1997, *online*)

Conforme Silva (2013, p. 653), o § 4º elenca quem pode lavrar o AIT. “É necessário que seja agente público, representante, no local, da autoridade de trânsito competente”. Diz ainda que o ato tem como base a soberania estatal, sendo, pois, ato de autoridade e ato indelegável. E prossegue:

Esse agente foi sempre um policial militar. Ao cometer a fiscalização aos Municípios e ao Distrito Federal, que não possuem polícia militar nos seus quadros, o CTB **estendeu** a atribuição fiscalizadora à categoria dos servidores civis. [grifo nosso]

Mais uma vez o caráter de integração dos componentes do SNT vem à tona, pela doutrina. Mais uma demonstração de que a municipalização que o Código de Trânsito Brasileiro provocou não isentou os demais órgãos e entidades do SNT de sua competência no trânsito.

Por todo o exposto, resta comprovada a competência dos estados e das Polícias Militares quanto ao trânsito, devendo, portanto, zelar por ele e por todos os transeuntes.



### 3 DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 002/2013/SESDEC/RO FRENTE ÀS NORMAS BRASILEIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

#### 3.1 DA NATUREZA JURÍDICA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA

Instrução normativa é um dos atos administrativos de que dispõe o administrador público no exercício do Poder Público. Para prosseguir no exame da instrução normativa, relevante verificar o conceito de ato administrativo.

Ato administrativo é a manifestação de vontade do Estado ou de quem o represente, capaz de produzir efeitos, regido pelo direito público e sujeito a controle jurisdicional.

Para Mello (2013, p. 389):

[...] é possível conceituar ato administrativo como: declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Mello (2013, p. 390) define, ainda, o ato administrativo segundo os sentidos amplo e estrito, sendo a definição dada acima a de sentido amplo, “abrange, pois, atos gerais e abstratos, como costumam ser os *regulamentos*, as instruções (e muitas resoluções), e atos convencionais, como os chamados *contratos administrativos*”. [grifo do autor]

Em sentido estrito, o ato administrativo corresponde a uma categoria menor de atos, ligados por quantidade maior de traços de afinidade, afastados dela os atos abstratos (como os regulamentos, instruções etc.) e os atos convencionais (como os “contratos administrativos”). Em síntese, o ato administrativo, em sentido estrito, pode ser conceituado nos mesmos termos anteriores, incluindo as características de concreção e unilateralidade. Daí a noção expressa pelo autor:

[...] declaração *unilateral* do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei (ou, excepcionalmente, da própria Constituição, aí de modo plenamente vinculado) expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (MELLO, 2013, p. 390)

Destaque para a natureza complementar à lei. Não se falou de inovação na ordem jurídica, mas de complementariedade, cumprimento e execução de lei. Neste ponto verifica-se de plano que o efeito da Instrução Normativa 002/2013 da Secretaria de Segurança Pública de Rondônia não complementa, não dá cumprimento nem execução de quaisquer leis. A propósito, vale ressaltar que a referida instrução sequer faz menção a alguma norma legal ou mesmo constitucional que lhe confira fundamentação, tampouco norma objeto de complementação, cumprimento ou execução.

Na formação do ato administrativo são identificados cinco requisitos, sendo, de acordo com Marinela (2013, p. 271), a maioria da doutrina elenca: sujeito competente, forma, motivo, objeto e finalidade.

Quanto ao sujeito competente, Marinela inicia (2013, p. 271):

O sujeito competente deve ser necessariamente um agente público, que é o conceito mais amplo encontrado na doutrina, consistindo em qualquer pessoa que exerça de forma temporária ou permanente, com ou sem remuneração, uma função pública, devendo estar, de alguma forma, ligado à Administração Pública.

Amplamente aceita pela doutrina, esta concepção quártupla foi positivada pela lei que regula a ação popular, a Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade. (BRASIL, 1965, *online*)

Relativamente à competência para prática do ato administrativo, verifica-se, inicialmente, regularidade no ato administrativo alvo deste trabalho. Isto porque o secretário de segurança pública estadual é agente público, pois ligado à Administração Pública, exercendo função pública.

No tocante ainda à competência, Di Pietro (2003, p. 136) leciona:

Partindo-se da ideia de que só o ente com personalidade jurídica é titular de direitos e obrigações, pode-se dizer que, no direito brasileiro, quem tem capacidade para a prática de atos administrativos são as pessoas públicas

políticas (União, Estados, Municípios, e Distrito Federal). Ocorre que as funções que competem a esses entes são distribuídas entre órgãos administrativos (como os Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e, dentro destes, entre seus agentes, pessoas físicas.

Portanto, a competência há de ser avaliada sob três aspectos, sendo: as pessoas jurídicas políticas; a classificação de competência consta da Constituição Federal; em relação aos órgãos e servidores, encontra-se nas leis. Conclui-se, então, competência como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo.

A forma é a exteriorização da materialidade do ato administrativo, pela qual a manifestação da vontade é expressa, e pela qual permanece e se comprova no mundo jurídico. O ato deve respeitar a forma exigida para a sua prática. É como o ato é apresentado ao mundo real. Diferente da liberdade de formas presentes no direito privado, na Administração Pública, em regra, todos os atos são formais.

Nas palavras de Moreira Neto (2014, p. 120), a forma é:

entendida como a exteriorização do ato, absolutamente necessária para assegurar a plena publicidade, sindicabilidade e estabilidade das relações jurídicas públicas. Se no Direito Privado prevalece o princípio da liberdade de forma, no Direito Público, inversamente, a regra é a formalidade.

Para Mello (2013, p. 398), “não pode haver ato sem forma, porquanto o Direito não se ocupa de pensamentos ou intenções enquanto não traduzidos exteriormente. Ora, como a forma é o meio de exteriorização do ato, sem forma não pode haver ato”.

Objeto é aquilo que o ato administrativo dispõe, o seu resultado prático; o que o ele decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica. Nessa linha de entendimento, Marinela (2013, p. 287) conclui: “o objeto corresponde ao efeito jurídico imediato do ato, ou seja, o resultado prático causado em uma esfera de direitos”.

Quanto ao requisito motivo, Marinela (2013, p. 279) esclarece que “representa as razões que justificam a edição do ato. É a situação de fato e de direito que gera a vontade do agente quando da prática do ato administrativo”. Em relação ao motivo, Moreira Neto (2014, p. 120) acrescenta: “O motivo poderá ser, todavia, tanto um fato, como um direito ou uma conjugação de ambos, neste caso, um motivo

composto – fático e jurídico – desde que preexistentes ao ato administrativo e suficientes para sua justificação e suporte”.

A legalidade do motivo depende do cumprimento de certas exigências, sendo: o motivo pelo qual o ato foi praticado deve ser verdadeiro e ter compatibilidade com a realidade fática apontada pelo administrador; indispensavelmente, o motivo em função do qual se praticou o ato deve corresponder com o motivo previsto na lei; nexos entre o motivo existente e declarado na realização do ato e o resultado prático desse ato.

Finalizando o item legalidade do motivo, Marinela (2013, p. 280) sintetiza:

[...] é possível concluir que o motivo será ilegal e o ato administrativo será inválido quando o fato não for verdadeiro, isto é, o motivo não existir; quando não existir compatibilidade entre o motivo declarado no ato e a previsão legal; quando inexistir congruência entre o motivo e o resultado do ato e, por fim, quando o motivo depender de um critério subjetivo de valoração do administrador e este extrapolar os limites legais, vale dizer, não for razoável e proporcional.

O quinto requisito é a finalidade, isto é, o resultado que a Administração pretende atingir com o ato praticado. A manifestação de vontade privada pode ser orientada por qualquer finalidade e será sempre válida, desde que não ataque a ordem jurídica. Por outro lado, na manifestação de vontade da Administração Pública é inadmissível qualquer destinação que não seja o atendimento de uma finalidade pública.

Depois de conhecer o âmbito de ato de administrativo, deve-se procurar compreender o conceito de instrução normativa. Não são encontrados muitos estudos sobre o tema. De forma bastante objetiva, Marinela (2013, p. 303), ao tratar da modalidade de atos administrativos, resume:

Instruções normativas: são atos administrativos expedidos pelos Ministros de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos (art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal), mas também podem ser utilizados por outros órgãos para o mesmo fim.

Pode-se encontrar na jurisprudência explicações acerca da natureza das instruções normativas, como as que seguem:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PIS IMPORTAÇÃO . COFINS-IMPORTAÇÃO. LEI 10.865/2004. CRÉDITO. CORREÇÃO MONETÁRIA. CABÍVEL. TAXA SELIC A aquisição, no exterior, de máquinas e

equipamentos para a utilização na produção de bens destinados à venda ou prestação de serviços gera para a empresa um crédito relativo ao PIS-importação e a COFINS-importação. A Instrução Normativa nº 457/2004 da DRF veda a utilização dos créditos na hipótese de aquisição de bens usados. **Em nosso sistema jurídico, a natureza das instruções normativas é o de regulamento, tendo elas a função de aclarar os preceitos legais para a melhor aplicação da norma.** Desta forma, revela-se incompatível com o princípio da estrita legalidade a instrução normativa que além de aclarar o dispositivo legal, cria novas hipóteses de exação ou restringe direitos do contribuinte que a lei lhe conferiu. Desta forma, entendo que a IN SRF Nº 457/2004 extrapolou os limites a elas impostos. Quanto à correção monetária dos créditos, o óbice ao aproveitamento do crédito foi criado pela própria Fazenda Nacional ao editar norma impedindo à impetrante de utilizar-se dos créditos de PIS-importação e COFINS-importação a que fazia jus. Os créditos da impetrante devem ser atualizados, desde a época do recolhimento indevido (Súmula STJ nº 162), na forma do Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal, aprovado pela Resolução nº 134/2010 do Conselho da Justiça Federal, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 267/2013. Esclareço que a taxa SELIC está prevista tanto na Resolução CJF nº 134/2010, como no Código Civil, tratando-se de índice legal que engloba a correção monetária e os juros de mora. Insta salientar, que o termo inicial para incidência de juros de mora (citação) ocorrerá, necessariamente, quando já houver a incidência da taxa SELIC a título de correção monetária. Apelação provida e remessa oficial não provida. (BRASIL, 2014, *online*) [grifo nosso]

Em concordância com o ensinado por Marinela (2013) e trazido pela jurisprudência, pode-se inferir do Código Tributário Nacional, art. 100, I, o caráter de complementariedade das instruções normativas:

Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:  
I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;  
[...] (BRASIL, 1997, *online*)

De mesmo entendimento, Oliveira (s.d, *online*):

A Instrução Normativa pode ser definida como um ato puramente administrativo, uma norma complementar administrativa, tão somente. Esta tende a completar o que está em uma Portaria de um superior hierárquico, num Decreto Presidencial ou em uma Portaria Interministerial. Desta forma, a Instrução Normativa jamais poderá inovar o ordenamento jurídico. Assim, a Instrução Normativa nunca poderá passar colidir com Leis ou decretos, pois estes devem guardar consonância com as Leis.

### 3.2 DAS CONSIDERAÇÕES DA IN 002/2013/SESDEC/RO

Depois de contextualizar a segurança no trânsito como um desdobramento da segurança pública e, portanto, posicioná-la no rol de direitos fundamentais previstos

e protegidos pela Constituição Federal de 1988; e explorar a função da Polícia Militar no trânsito, necessário examinar a norma conflitante com os preceitos já expostos: a Instrução Normativa 002/2013/SESDEC/RO.

Parte-se do fundamento legal que autoriza a edição da norma pela Secretaria de Estado, assim indicada:

O SECRETÁRIO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA DE RONDÔNIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 34 da Lei Complementar nº 224, de 04 de janeiro de 2000 e,  
[...]

A Lei Complementar nº. 224/2000 modificou a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual de Rondônia e em seu art. 34 dispõe:

Art. 34 - São atribuições dos Secretários de Estado, como auxiliares diretos do Governador do Estado, a direção, a orientação e a coordenação dos órgãos integrantes da sua respectiva Secretaria, bem como a supervisão das entidades a ela vinculadas, com vistas à plena consecução dos objetivos e meta estabelecidas no plano de ação do Governo. (RONDÔNIA, 2000, *online*)

O secretário de segurança detém a atribuição de dirigir, orientar e coordenar os integrantes de sua Secretaria. De fato, com a IN, ele está exercendo um poder que lhe foi legalmente atribuído. A questão que resta diz respeito ao teor da norma pela qual o secretário dirige, orienta e coordena seus subordinados.

Na sequência, o exame das razões expressas na instrução, pelas quais se modifica o procedimento em acidentes de trânsito sem vítimas:

CONSIDERANDO a necessidade de incremento do policiamento ostensivo de trânsito com vistas ao aumento da segurança, através de abordagem e fiscalização de veículos e condutores geradores de perigo potencial;

Quanto à necessidade de incrementar o policiamento ostensivo de trânsito, será o não atendimento às ocorrências de trânsito de natureza apenas cível a única ou mais conveniente forma de realização? Não seria a realização de concurso público para a carreira militar ou convocação de aprovados, se houver, boa opção para que seja plenamente proporcionada a segurança pública à população?

Sendo a segurança pública direito fundamental e dever do Estado, na falta de sua prestação ou em caso de prestação ineficiente, o ente estatal poderá ser

responsabilizado pelos efeitos de sua ação, bem como de sua omissão. Para ilustrar, jurisprudência que responde a pergunta sobre o efetivo policial e também exemplifica a responsabilização por omissão:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OMISSÃO DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DO DEVER DE PRESTAR SEGURANÇA PÚBLICA - AUSÊNCIA DE DELEGADO DE POLÍCIA, NÚMERO INSUFICIENTE DE ESCRIVÃES E INVESTIGADORES DE POLÍCIA, BEM COMO DEFICIÊNCIA DE EQUIPAMENTOS NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA DOS MUNICÍPIOS DE ALTO PIQUIRI E BRASILÂNDIA DO SUL - **EFETIVO POLICIAL INSUFICIENTE PARA A SEGURANÇA DOS REFERIDOS MUNICÍPIOS** - SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE COM COMINAÇÃO DE MULTA DIÁRIA - **DIREITO DE SEGURANÇA PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE COMO GARANTIA FUNDAMENTAL SOCIAL** - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA INGRESSAR COM AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS - NÃO CABIMENTO DE ADIN POR OMISSÃO PARA A DEFESA DE NORMAS DE EFICÁCIA LIMITADA E IMEDIATA - DANO EVIDENCIADO NOS AUTOS - RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RAZOABILIDADE DA PRETENSÃO - IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL - DIREITO À SEGURANÇA QUE COMPÕE O ROL DAS GARANTIAS AO MÍNIMO EXISTENCIAL - O DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL LEGITIMA A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO - AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES NÃO PODE SER USADO COMO ESCUDO PARA JUSTIFICAR OMISSÃO DO ESTADO FRENTE AOS DEVERES CONSTITUCIONAIS - POSSIBILIDADE DE COMINAÇÃO DE MULTA DIÁRIA - SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO - RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO. (PARANÁ, 2012, *online*) [grifo nosso]

Destaque para o objetivo de se incrementar o policiamento ostensivo de trânsito: “aumento da segurança, através de abordagem e fiscalização de veículos e condutores geradores de perigo potencial”. Em caso de acidente de trânsito que tenha gerado apenas dano material estará excluído quaisquer fatores geradores de perigo potencial, dispensando, portanto, a atuação da polícia? Da leitura do destacado período pode-se concluir resposta afirmativa, pois a retirada da polícia, nestas circunstâncias, tem como uma das justificativas o cuidado com veículos e condutores geradores de perigo potencial.

Nesse sentido, há que se considerar que o trânsito no Brasil, ainda que não em grandes centros, é motivo de exaltação dos ânimos e encorajamento de diversas condutas perturbadoras da ordem pública. Em hipótese de dano material, especialmente, é inevitável o clima tenso entre os envolvidos, não devendo o Estado

desconsiderar tal circunstância quando decidir o que merece cuidado preventivo, na busca pela manutenção da convivência pacífica e harmônica no espaço público. Seguindo as considerações:

CONSIDERANDO o grande crescimento da frota de veículos automotores em todo o Estado, e em especial na Capital, bem como o seu aumento constante;

Neste ponto parece tratar-se de um apontamento paradoxal: diante do grande crescimento da frota de veículos automotores a polícia militar deixará de atender ocorrência de acidente de trânsito sem vítimas. O aumento da frota de veículos naturalmente é acompanhado pelo aumento de condutores e pelo aumento da circulação de pessoas e de mercadorias, exigindo maior esforço na preservação da segurança pública. Miranda (2014, s.p) nota o aumento da frota de veículos como problema: “O Brasil vem enfrentando grandes problemas relacionados ao trânsito como, [...] e aumento cada vez maior na frota de veículos o que ocasiona um trânsito cada dia mais caótico e uma população com alto nível de estresse.” Por isso, maior sentido tem, a atuação da polícia militar ser ampliada em todos os aspectos, não reduzida.

Quanto à natureza das ocorrências:

CONSIDERANDO que os acidentes de trânsito que não caracterizam infrações penais, tampouco infrações administrativas, desnecessária se faz a presença da Polícia Militar;

Necessário compreender a caracterização dos acidentes de trânsito em infrações penais ou não. A Instrução induz à compreensão de que os acidentes de trânsito que não resultam em lesão ou morte, que tenham produzido apenas danos materiais, não constituem infrações penais. O resultado é o determinante para a classificação, evidenciando que as causas do acidente foram completamente desconsideradas. Mas estas causas podem ser diversas e relevantes.

Um acidente de trânsito pode ocorrer por mera distração de um condutor; também por má conservação de vias, falta de visibilidade, como também pela ingestão de bebida alcoólica, pela condução de veículos motorizados por pessoas não habilitadas, por direção perigosa, dentre muitos outros fatores. O cuidado com as ocorrências de natureza criminal em detrimento das de natureza cível sinaliza



para um entendimento de que o direito à vida e o direito à integridade física dos indivíduos estão sendo garantidos, pelo cumprimento do dever estatal, via ação policial.

De fato, o direito à vida precede a quaisquer outros direitos. Nas palavras de Carvalho (1999, p. 201) “O primeiro direito do homem consiste no direito à vida, condicionador de todos os demais.” Ainda assim, os demais direitos não podem ser ignorados, ainda que se trate de direito de propriedade e patrimonial ou de cunho individual.

Além disso, dano material é expressão que abrange desde pequenos prejuízos, como a quebra de um raio de uma bicicleta, retrovisor de motocicleta a consideráveis avarias, como a porta de automóvel, entre outros. Pode ser que ao se pensar em dano material, vislumbre-se um prejuízo pequeno, mas há que se considerar que o prejuízo pode ser mensurado conforme a capacidade econômica dos envolvidos. Sabe-se que o que para um é acessível, para outro pode não ser.

### 3.3 DA IN FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ÀS NORMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Posto que o trânsito ocorre no espaço público, espaço comum a todos os cidadãos, os partícipes circulam com diversos objetivos, exercendo seu direito fundamental de ir e vir, de lazer, trabalho etc, sendo, portanto, indivíduos com variadas personalidades, diversas condições econômicas, bem como diversas formas de encarar as situações do dia-a-dia. Logo, difícil é a tarefa de mensurar o prejuízo gerado por acidentes de trânsito aos particulares, sem que seja feita uma abordagem particularizada do caso.

Não se pretende dizer que à polícia cabe tal tarefa, apenas expor a inconveniência de se compreender, se for o caso, o dano material como algo não relevante, e, especialmente, no caso de dano material gerado por acidente de trânsito, que a sua ocorrência desacompanhada de outra, mas da esfera criminal, autorize a omissão do Estado, ou ainda que torne desnecessário o trabalho da polícia.

Não há que se falar em desnecessidade da presença da Polícia Militar em acidente de trânsito. Evidente que, seja qual for a ocorrência no trânsito, se houve

um chamado, é porque houve uma ruptura da ordem pública e, conseqüentemente, há um cidadão precisando da ação policial.

Já foi dito que a Polícia Militar é componente do Sistema Nacional de Trânsito (art. 7º, VI, CTB), por isso, válido apreciar novamente o § 2º, do art. 2º, do Código de Trânsito Brasileiro:

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. (BRASIL, 1997, *online*)

Nota-se que o legislador observou o direito ao trânsito seguro, não se limitou ao direito ao trânsito, compreendendo o direito de transitar livremente. Este direito é o direito de ir e vir, já consagrado no inciso XV, do art. 5º, da Constituição Federal.

Nas palavras de Silva (2013, p. 30):

O que o Código consigna é o direito à segurança no trânsito nas vias abertas à circulação. Direito de “todo cidadão”, dado de maneira abrangente e incondicional. Trata-se de condutor, de passageiro, ou de pedestre. Todo cidadão tem o direito de transitar com plena segurança. É a afirmação do direito à segurança pessoal, assegurada a todos no *caput* do art. 5º, da CF.

Na última justificativa da IN tem-se:

CONSIDERANDO ainda, que para o atendimento de ocorrência não criminal importará na retirada de uma ou mais viaturas do serviço ordinário;

Trata-se de uma incoerência, visto que a Instrução tem o propósito de alterar o procedimento de atendimento de registro de acidente de trânsito sem vítima, por, entre outras razões, desnecessidade da presença da Polícia Militar. Mas neste último ponto, afirma-se que para o atendimento de ocorrência não criminal uma ou mais viaturas seriam retiradas do serviço ordinário.

Se, sequer é necessária a presença da Polícia, como dito no apontamento imediatamente anterior, porque mais de uma viatura seria dispensada para o referido atendimento? Ressalvada a hipótese de falta de clareza na redação do texto, há um conflito de argumentos no que tange à necessidade da presença da Polícia Militar nos acidentes de trânsito sem vítimas.

Insta destacar também que as ocorrências não criminais de trânsito foram absolutamente desconsideradas do serviço policial quando da afirmação de retirada de viaturas do serviço ordinário. Precioso lembrar que a preservação da ordem pública é serviço ordinário da Polícia Militar.

Recapitulando, a Instrução Normativa discutida “Estabelece mudança no procedimento geral para registro de ocorrência de acidente de trânsito sem vítima”. Para iniciar a contextualização da IN à Constituição Federal de 1988, seu art. 2º, *caput, in verbis*:

**Art. 2º** Quando se tratar de acidentes de trânsito em que houver apenas danos materiais, os registros ficarão a cargo dos respectivos condutores ou terceiros interessados, salvo quando envolver veículos oficiais ou afetos ao serviço público, ocasião em que será despachada viatura de serviço para atendimento e registro da ocorrência.

Depois da vigência desta IN, a Polícia Militar deixou de comparecer ao local dos acidentes de trânsito que resultem apenas em danos materiais, bem como deixou de registrar os boletins de ocorrência de tais acidentes de trânsito.

Esclarecido que a Constituição Federal constitui norma superior, da qual emana todo o poder, todos os deveres, todos os limites do Estado, pode-se sem dificuldade compreender que todo o labor legislativo há de ser coerente e observador de seus preceitos.

Toda a legislação brasileira deve estar em conformidade com as normas constitucionais. Se uma norma infraconstitucional não observa os ditames constitucionais, ela poderá, sofrendo controle de constitucionalidade, ser declarada inconstitucional e deixar de produzir efeitos na ordem jurídica brasileira.

A Instrução Normativa reduz parte da função da Polícia Militar, no que se refere ao trânsito, bem como no que se refere ao dever de preservação de ordem pública, para garantir a segurança pública, que é direito dos cidadãos expresso no *caput* do art. 5º da Constituição Federal. No que concerne à função da Polícia Militar no trânsito, já foi esclarecido, sem que tenha sido esgotado, que ela é determinada pela Constituição Federal, pelo Código de Trânsito Brasileiro, dentre outras normas legais.

Em relação às normas de Direito Administrativo, o Poder de Polícia é o que se alega em desfavor da IN nº. 002/2013. Sobre segurança pública e poder de polícia, Moreira Neto, citado por Carvalho (1999, p. 429), elucida que:

na segurança pública, o que se garante é o inefável valor da convivência pacífica e harmoniosa, que exclui a violência nas relações sociais; quem garante é o Estado, já que tomou para si o monopólio do uso da força na sociedade e é, pois, o responsável pela ordem pública; garante-se a ordem pública contra a ação de seus perturbadores, e garante-se a ordem pública através do exercício, pela Administração, do Poder de Polícia.

Acerca do Poder de Polícia, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que institui o Código Tributário Nacional dispõe:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966, *online*)

Na conceituação expressa pelo CTN, nota-se que o Estado somente poderá intervir nos direitos individuais dos cidadãos, se houver interesse coletivo. E mais, esta intervenção poderá efetivar-se diante de órgão legalmente competente que detenha o poder de polícia, exercido respeitando-se os limites legais.

O fundamento do poder de polícia foi assim ensinado por Meirelles (1998, p. 117):

[...] seu fundamento está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.

Para Teixeira (2012, p. 20):

[...] o fundamento essencial do poder de polícia está calcado num acordo concretizado entre a Administração Pública e Administrados, do qual a Administração tem o dever de realizar atos em defesa do bem público geral para assim resguardar a ordem e convívio social.

Em exame da possibilidade de delegação do poder de polícia a pessoa jurídica de direito privado, o Superior Tribunal de Justiça – STJ - dividiu as atividades do poder de polícia em quatro grupos: atividade de legislar; atividade de consentir; atividade de fiscalizar; e atividade de penalizar. Neste sentido, a ementa a seguir:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por consequência o cumprimento do requisito do prequestionamento. 2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista). 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação. 7. Recurso especial provido. (BRASIL, 2009, *online*)

Portanto, o fundamento do poder de polícia é o consenso entre a Administração Pública e os administrados, no qual estes terão seus direitos individuais limitados quando houver interesse coletivo. E este poder deverá ser exercido pelo Estado, não se tratando de mera faculdade, pois este reservou para si o uso da força e objetiva proporcionar a ordem e a harmonia da sociedade. Para Teixeira (2012, p. 21) “a Administração Pública deve continuamente cumprir com o objeto do poder de polícia, pois tem a obrigação para com os administrados de manter o convívio social adequado entre ambos”.

Deve-se compreender o Poder de Polícia da Administração de forma apartada do Poder da Polícia de Segurança Pública. Este é exclusivo das forças literalmente

policiais, enquanto aquele pode ser exercido por qualquer órgão da Administração Pública direta ou indireta. No entanto, é certo que uma das atribuições das forças policiais é justamente garantir o exercício do Poder de Polícia administrativo dos demais órgãos.

Em tal atribuição/obrigação consiste a explanação feita sobre conceito, fundamento e objetivo do Poder de Polícia. O entendimento neste estudo é de que o Estado não está exercendo plenamente o seu Poder de Polícia. Poder que também se reveste de dever. Revestido de dever, tendo em vista o poder de polícia ser um dos poderes da Administração. Dever apontado por respeitável doutrina:

Poder administrativo, portanto, é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nessas condições, o poder de agir se converte no dever de agir. Assim, se no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, no Direito Público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação. Eis por que a Administração responde civilmente pelas omissões lesivas de seus agentes. (MEIRELLES, 1998, p. 93)

Meirelles (1998, p. 93) afirma que "o poder-dever de agir da autoridade pública é reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina". Explica que o poder significa, para o agente público, dever para com a toda a comunidade, seja neste sentido coletivo, seja na individualidade dos cidadãos, "no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo".

De acordo com Marinela (2013, p. 237) a manifestação da polícia administrativa ocorre por diversos campos:

[...] podendo-se apontar, somente como rol exemplificativo, a polícia de caça, florestal e de pesca, bem como a edilícia, de tráfego e de trânsito, de logradouros públicos, além da polícia sanitária, de medicamentos, de divertimentos públicos e condições de higiene, da atmosfera e das águas.

E, após indicar alguns dos diversos setores da polícia administrativa, passa a apontar os valores guardados por eles no exercício do poder de polícia:

Essas hipóteses propõem a guarda de valores, como o meio ambiente, os estéticos e artísticos, os históricos e paisagísticos, a higiene e saúde públicas, a segurança, a ordem pública, a tranquilidade, a moralidade, a economia popular, a defesa do consumidor e a propriedade, além de muitos outros justificados pelo interesse público. (MARINELA, 2013, p. 237)

Notável a abrangência da atividade e função da Administração Pública quando do cumprimento do seu exercício de Poder de Polícia e, evidentemente, o trânsito não estaria afastado da ação estatal desta natureza.

Nesta pesquisa reclama-se exatamente o exercício desta prerrogativa do Estado. O que se espera é que não haja omissão estatal em quaisquer que sejam as circunstâncias ou natureza das ocorrências no trânsito, pois sendo espaço público, de uso comum de todos os cidadãos, em toda ocorrência que perturbar a ordem pública, por menor que seja, se mensurável, o Estado deverá agir para que se reestabeleça a ordem e segurança públicas, e também para que se cumpra o exposto no *caput* e § 10 do art. 144, do texto constitucional (BRASIL, 1988, *online*).

Depois de fundamentada legal e constitucionalmente o dever da Polícia Militar no trânsito, sem distinção de natureza das ocorrências, passa-se para a análise prática da importância da presença de policial militar nos locais de acidentes de trânsito que gerem apenas danos materiais e do registro de boletim de ocorrência junto à Delegacia de Polícia Civil.

### 3.4 OS CONTRAPONTO DA IN: A IMPORTÂNCIA PRÁTICA DA PM NOS ACIDENTES DE TRÂNSITO

O policial militar é servidor público investido em cargo de carreira e, por isso, possui fé pública. Sobre o conceito de fé pública, De Plácido e Silva (2014, p. 936):

**FÉ PÚBLICA.** É a *confiança* que se deve ter a respeito dos documentos emanados de autoridades públicas ou de serventuários da Justiça, em virtude da função ou ofício exercido.

A *fé pública* assenta, assim, na presunção legal de autenticidade dada aos atos praticados pelas pessoas que exercem cargo ou ofício público.

A fé pública se funda, pois, nesta presunção. E não pode ser elidida, desde que não se prove, com fatos concludentes e irrefutáveis, não ser a verdade aquela que, por sua fé, atesta o documento. [grifos do autor]

Ter fé pública, portanto, significa, essencialmente, gozar de presunção de veracidade. Nesse contexto evidencia-se a relevância da atuação da polícia militar no trânsito, mesmo em ocorrência que não configure crime.

Pensando nos acidentes de trânsito que resultam somente em danos materiais ou danos morais, o policial registrará o boletim de acidente de trânsito, com a descrição da cena, avarias e relatos que encontrar. Este boletim

consubstancia numa importante prova em eventual ação de reparação de danos materiais e morais, tendo em vista a presunção de autenticidade conferida a ele pela autoridade policial.

O convencimento do juiz naturalmente deverá considerar todas as provas produzidas na instrução processual, sendo que dentre elas, com importante peso, será o relato das autoridades policiais no Boletim de Ocorrência. Tal afirmativa respalda-se no fato de o policial militar ser servidor público; ser responsável pela ordem pública; e ter presunção de legitimidade nas ações, pois provido de fé pública.

Sobre a relevância do boletim de ocorrência lavrado por policial militar infere-se da jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. COLISÃO DE VEÍCULOS. LEGITIMIDADE ATIVA. COTEJANDO-SE AS DECLARAÇÕES PRESTADAS COM **AS INFORMAÇÕES LANÇADAS NO BOLETIM DE REGISTRO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO QUE, EM CASOS COMO ESSE, ASSUME ESPECIAL IMPORTÂNCIA, POR TRAZER ELEMENTOS QUE LEVAM À FORMAÇÃO DA CONVICÇÃO DE COMO SE DESENROLOU A DINÂMICA DO EVENTO**, OBSERVA-SE QUE ESTÃO EM PERFEITA SINTONIA, DESCREVENDO DE FORMA SUFICIENTEMENTE CLARA, COMO OS FATOS SE DESENROLARAM. OS JUROS MORATÓRIOS E A CORREÇÃO MONETÁRIA CORREM A PARTIR DO EVENTO DANOSO, EM SE TRATANDO DE LUCROS CESSANTES. ESTES DEVEM SER LIMITADOS EVITANDO-SE O ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS. (TJ-RJ - APL: 1287550620018190001 RJ 0128755-06.2001.8.19.0001, Relator: DES. FABIO DUTRA, Data de Julgamento: **01/01/1970**, PRIMEIRA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 19/02/2010). (RIO DE JANEIRO, 2010, *online*) [grifo nosso]

PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS MATERIAIS. COLISÃO DE VEÍCULOS. PRESUNÇÃO DE CULPA. BOLETIM DE OCORRÊNCIA. PROVA JUDICIAL. FARTA DOCUMENTAÇÃO NOS AUTOS. AGRAVO RETIDO NÃO CONHECIDO. 1- Ação ajuizada objetivando o ressarcimento pelos danos materiais causados no veículo da Autora. 2- **Do conjunto probatório trazido aos autos além do croqui elaborado pela autoridade policial, no Boletim de Registro de Acidentes de Trânsito-BRAT, conclui-se pela comprovação da culpa do réu.** 3- Constata-se que a culpa, por sua vez, resta presumida, já que o motorista tem o dever de conduzir o veículo com cautela e zelo. Assim, considerando-se que o réu, ao sair repentinamente de uma outra via, decidiu cruzar a pista de uma via principal, abalroando veículo de propriedade da autora que trafegava normalmente em sua mão de direção e em condições e velocidades compatíveis com as regras de trânsito, presume-se que o réu faltou com o seu dever de atenção, por não ter agido com a cautela necessária, certificando-se de que não havia nenhum veículo se aproximando no momento em que efetuava a manobra desejada 4- A culpa do réu poderia ser afastada, caso restasse demonstrada a ocorrência de qualquer excludente de responsabilidade, fato não comprovado nos autos pela parte ré. 5- Não Conhecimento do Agravo Retido e Negado provimento ao recurso. (BRASIL, 2007, *online*) [grifo nosso]



Em que pese o Boletim de Ocorrência Policial ser dotado de presunção *juris tantum*, que admite, pois, prova em contrário, o registro realizado por agente público há de ter maior valor probatório que o realizado pelas partes envolvidas, que poderão relatar a versão que lhes for conveniente, agindo com imparcialidade que lhes é próprio. Portanto, nos moldes anteriores, o boletim de ocorrência de acidente de trânsito representava importante valor probatório em âmbito judicial, protegendo a parte lesada e possibilitando maior promoção de justiça.

Esse procedimento quanto ao registro de acidentes de trânsito sem vítimas não é exclusividade do estado de Rondônia. Outros estados brasileiros também o adotam. Em Santa Catarina, um site de notícias informou a mudança no município de Joinville, publicando esclarecimentos feitos pelo comandante do Batalhão da Polícia Militar daquele município, dos quais se transcreve e sobre os quais se observa (MACIEL, 2014, *online*):

Conforme o tenente Jacques Martins, responsável por implantar a mudança de procedimento, o boletim registrado pelos próprios motoristas terá a mesma validade do documento preenchido pela PM no local. O relato do policial, observa o tenente, não emite opinião sobre quem está certo ou errado na batida.

Dizer que o registro da ocorrência feito por particulares tem a mesma validade do preenchido por policial militar, é desconsiderar a fé pública do policial. Não se quer afirmar que o registro feito pelas partes envolvidas não tem valor, mas surgem dúvidas a respeito. Com efeito, não cabe ao policial militar indicar quem está certo ou errado na colisão, mas espera-se que o policial elabore o croqui da colisão, descreva tudo quanto possível do acidente, indague eventuais testemunhas etc, com vistas à apuração da verdade e ao reestabelecimento da ordem pública.

E continua:

— Qualquer situação que fuja da normalidade deverá ser informada. Se um dos envolvidos for menor de 18 anos, não tiver habilitação ou estiver embriagado, por exemplo, já se caracteriza uma infração. Nesse caso, a PM deverá estar presente — observa o tenente Jacques Martins. (MACIEL, 2014, *online*)

Neste ponto surge outro fator que confere o caráter indispensável da presença da polícia militar em locais de acidentes de trânsito: o que está por trás do acidente. Somente um policial poderá exigir a apresentação de documentos como a

carteira nacional de habilitação ou certificado de registro e licenciamento veicular, o particular não detém o poder de polícia imprescindível para tanto.

Assim, indaga-se como as partes poderão realizar certas constatações ou como poderá, por exemplo, descobrir que o veículo é objeto de furto ou roubo?

Em maio de 2015, o Comando da Companhia Independente de Policiamento de Trânsito da Polícia Militar do estado de Rondônia publicou, em seu site, nota em que declara que a corporação sentiu-se ofendida pelo teor do artigo, de autoria de uma professora universitária, divulgado dias antes, intitulado “O despreparo tático e psicológico da PM para abordagem em blitz”, pelo qual, segundo a Polícia, a professora generalizou a Polícia Militar “com adjetivos que tentam desqualificar seus integrantes de forma desonrosa”. (NOTA..., 2015, *online*)

Em sua defesa e de todos os policiais militares, o comandante da Companhia discorre sobre a educação ou a falta dela aos brasileiros, bem como sobre o desenvolvimento e resultados da Operação Lei Seca que vem sido realizada em todo o território rondoniense.

Em um dos trechos da nota, o comandante declara (NOTA..., 2015, *online*):

Presunção de inocência é para pessoas inocentes e não para erradas e tentam estarem certas. É importante esclarecer este princípio do direito ante sua aplicação à abordagem policial. Faremos de maneira simplória: *É no momento da abordagem que se descobre se algum ato delituoso está sendo praticado.* [grifo nosso]

No período em destaque é reconhecido o trabalho que somente a polícia pode fazer. Pode ser que haja um chamado de acidente de trânsito sem vítimas e a polícia compareça e, durante o registro da ocorrência e conversa com os envolvidos, o agente público descubra a prática de infrações administrativas e até infrações penais. Com a preparação e, em alguns casos, experiência, o policial pode notar algum indício de prática delituosa.

Os acidentes de trânsito são, geralmente, causados por falha de um dos condutores, de dois ou mais condutores, de um pedestre, de um ciclista, do Estado. Quer-se dizer que houve falha em alguma parte, seja qual for, ressalvados os casos em que o indivíduo sofra algum problema de saúde que comprometa momentaneamente a autonomia no trânsito.

Portanto, é esperado que o policial numa circunstância de acidente de trânsito, faça a conferência de habilitação dos condutores, bem como registro e

licenciamento dos veículos envolvidos e, havendo irregularidades, serão tomadas as providências legais. Na situação de ausência da polícia, os particulares decidem se registrarão ou não o boletim de ocorrência e eventuais infrações serão ignoradas e o agente que as praticou não sofrerá qualquer sanção.

Outro ponto de suma importância é a causa do acidente. Deve-se considerar que o fato gerador do resultado dano material poderá também ser o fato gerador de um acidente com o resultado lesão ou até morte em outro momento. Para esclarecer: um acidente pode ter sido provocado porque um condutor estava utilizando o telefone celular ao mesmo tempo em que transitava pela via, perdendo o controle e colidindo com um veículo. Desta colisão poderão surgir apenas danos materiais, caso em que o infrator apenas ressarcirá a outra parte pelo prejuízo e por nada mais responderá; ou poderá gerar lesão ou morte, caso em que sofrerá as sanções cabíveis.

Conduzir veículo utilizando telefone celular, após ingestão de bebida alcoólica, sem possuir carteira nacional de habilitação, sem a devida atenção, em velocidade maior que a máxima permitida, sem sinalizar manobras pretendidas ou sinalizar inadequadamente são, dentre outros, fatores com potencial para causarem acidentes de trânsito. Assim, de forma genérica.

Sobre esse ponto, válido mencionar que a infração mais cometida no estado rondoniense é “dirigir o veículo sem possuir carteira nacional de habilitação ou permissão para dirigir”, prevista pelo art. 162, I do Código de Trânsito Brasileiro, de acordo com o divulgado, em 2014, pelo Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia (*online*) em seu anuário 2013.

É certo que os indicadores não correspondem fielmente à realidade, tendo em vista que, mesmo antes da vigência da IN, possivelmente diversas ocorrências não foram conhecidas pelas autoridades policiais. Mas o procedimento introduzido pela IN ampliará ainda mais a distância entre realidade e dados estatísticos.

A informação sobre a infração mais cometida revela que a comunidade, ao entregar a direção de veículos motorizados a pessoas que não receberam aulas teóricas e práticas, nem submeteram-se a exames clínicos e psicológicos de aptidão, não está agindo com a responsabilidade devida, no que tange à segurança, segundo o art. 144, *caput*, da Constituição Federal “A segurança pública, dever do

Estado, direito e responsabilidade de todos [...]”; e igualmente o Estado falha com seu dever, consoante o mesmo dispositivo em referência.

Acidentes de trânsito são acidentes de trânsito. Independentemente da causa, do efeito e da esfera que se enquadrem, criminal, cível ou administrativo, eles são eventos que rompem a ordem pública, por colocarem em situação de risco a incolumidade das pessoas e do patrimônio das pessoas.

Portanto, os acidentes de trânsito com vítimas ou sem vítimas comprometem a segurança no trânsito e, por conseguinte, comprometem a própria segurança pública, que por sua vez é alvo principal da atuação policial.

O que a Secretaria de Segurança Pública do estado de Rondônia, via Instrução Normativa 002/2013, não reconhece é que na abordagem nos acidentes de trânsito, a polícia, embora haja repressivamente, no reestabelecimento da ordem pública, poderá também agir de forma preventiva.

E como essa ação preventiva ocorre? Como já dito, os infratores abordados pela polícia militar acabarão suportando as sanções correspondentes à sua conduta, o que pode intimidá-los a repetir a conduta. Essa conclusão decorre da possibilidade, dependendo do caso, de lhe ser aplicada multa pecuniária, remoção do veículo com a cobrança de diárias e taxas de liberação de veículo, apreensão do certificado de registro de licenciamento veicular (CRLV), apreensão da carteira de habilitação, que no momento da retirada, gerará um processo administrativo. Este processo administrativo será autuado e formalizado para julgamento por comissões próprias do órgão executivo de trânsito, podendo ser estabelecida a suspensão do direito de dirigir por tempo determinado, a submissão a curso de reciclagem de condutores, e até a cassação da carteira de habilitação.

Com tantas possibilidades de punições, e se cumprida alguma delas, possivelmente o infrator procurará agir de modo a não ter o risco cumprir novamente alguma punição. De alguma forma educa-se o indivíduo.

Sabe-se que o trânsito é um ambiente de diversidade. Há pessoas com destino ao trabalho, ao hospital, à escola, que visam ao lazer e que comumente estão apressadas. Neste contexto aparece o nervosismo, o estresse, o descontrole e a intolerância, entre outros fatores, responsáveis por manifestações agressivas e até violentas entre as partes afetadas.

Após uma colisão de veículos os ânimos podem ficar alterados e, repita-se, a presença de policial militar poderá desencorajar condutas conflitantes com reestabelecimento da ordem pública, sendo essa, portanto, uma ação preventiva de preservação da ordem e segurança públicas.

O preenchimento do Boletim de Ocorrência de Acidente de Trânsito (BOAT), com o levantamento das circunstâncias em que o acidente ocorreu, constitui material importante para a reunião de dados, que formarão a estatística estadual e também a de âmbito federal. A estatística é um trabalho relevante e tem previsão expressa no CTB:

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

[...]

X - organizar a estatística geral de trânsito no território nacional, definindo os dados a serem fornecidos pelos demais órgãos e promover sua divulgação;

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

IX - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas; (BRASIL, 1997, *online*)

O trabalho estatístico constitui subsídio para a formulação de políticas públicas, neste caso de segurança no trânsito. Por exemplo: em determinado município verificou-se que um número considerável de acidentes teve como principal causa a má conservação das vias públicas. Esta informação poderá levar o gestor público municipal a dispensar maior atenção para a recuperação e conservação dos logradouros, ao menos em pontos críticos; se a principal causa de acidentes for a infração já mencionada como a mais incidente, poderá ser fomentada, a nível estadual, campanha quanto à aquisição de permissão para dirigir.

Silva assevera (2013, p. 76):

É regra de gerenciamento que não se administra sem estatística. Daí a relevância da atribuição conferida ao órgão no inciso X. A administração do trânsito no País depende da eficiência com que seja cumprida essa tarefa.

Para ilustrar e erradicar eventual dúvida sobre este tema, cumpre lembrar que os dados estatísticos de violência no trânsito, com as informações de lesões e mortes e de custos sociais dos acidentes, foram determinantes na motivação da Organização das Nações Unidas (ONU) para o lançamento da “Década de Ação pelo Trânsito Seguro 2011-2020, na qual governos de todo o mundo se

comprometem a tomar novas medidas para prevenir os acidentes no trânsito” (ONU, 2011).

Ademais, a segurança pública, pela qual a Polícia Militar labora, vai além das ocorrências criminais. A proteção do patrimônio das pessoas também está inserida na compreensão do que seja segurança pública. Da leitura da Instrução Normativa conclui-se que, por tratar-se interesse individual, os danos materiais não produzem efeitos na questão de segurança. Somente os danos à vida e à integridade física, de acidentes com natureza criminal, reclamam o trabalho policial.

Na contramão desse entendimento, o que se verifica é que num espaço em que o indivíduo pode ter seu veículo avariado sem qualquer amparo estatal para que se recupere o prejuízo ou, ainda, que não pode contar com o Estado no sentido de evitar tal evento, a comunidade facilmente não se sentira segura.

Veja-se a seguinte situação: se uma pessoa tem seu celular furtado ou roubado, a polícia será acionada e atenderá ao chamado, comparecendo ao local e realizando o registro de boletim de ocorrência e fazendo levantamentos necessários para apuração do fato. Isso porque ocorreu uma conduta tipificada como crime pelo Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que instituiu o Código Penal. Observe-se que o dano causado foi de ordem patrimonial e, ainda assim, a Polícia Militar atenderá à ocorrência.

Não é cabível alegação de, em caso de roubo, por exemplo, houve além do dano material, ameaça de lesão física, para justificar o tratamento dado a este caso. Como se pode afirmar que no acidente gerador de dano material também não houve ameaça de lesão física? Não se pode afirmar, tendo em vista que em situações de estresse, a agressividade pode surgir. Como observa Gonçalves (2012, p. 27):

Não existe um indício que demonstre quando ou quem tomará atitudes agressivas. Entretanto, sabendo-se que todo ser humano está sujeito a um dia, em alguma situação, passar a ter um comportamento agressivo, todo condutor deve estar preparado para, ao encontrar-se alguma vez com um motorista pronto para criar um conflito, demonstrar, ocasionalmente, compreensão e tolerância.

O que diferencia é a prescrição legal da conduta, pois o resultado é de mesma ordem, patrimonial. Na prática ocorre distinção de direitos do cidadão e a isenção da Secretaria de Segurança Pública com a segurança no trânsito, bem como com a própria segurança pública.

A partir daí pode-se recorrer ao Poder de Polícia do qual a Administração Pública é dotada e que, no caso em discussão, é exercido pela Polícia Militar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta da pesquisa foi examinar a Instrução Normativa nº 002/2013/GABSESDEC/RO diante da Constituição Federal vigente, do Código de Trânsito Brasileiro e demais normas infraconstitucionais, que tratam de segurança pública e/ou atividade da Polícia Militar brasileira, bem como os preceitos/princípios de Direito Administrativo, com objetivo de verificar se a referida instrução viola o direito fundamental ao trânsito seguro.

No desenvolvimento do trabalho, buscou-se compreender o conceito de segurança pública e a sua previsão constitucional como direito fundamental dos cidadãos e dever do Estado, vinculado à atividade da Polícia Militar. Foi realizado breve estudo sobre a evolução dos direitos fundamentais, apresentando as dimensões/gerações destes direitos, por meio de leitura de obras de importantes estudiosos de Direito Constitucional, pelos quais se constatou que a segurança pública é direito fundamental de segunda dimensão/geração.

O conceito de trânsito foi encontrado em doutrina e na Lei nº. 9.503 de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro. Da leitura dos conceitos encontrados, apurou-se o caráter social do trânsito e a complexidade que o envolve, tendo vista o espaço público de movimentação de todos e para todos que o trânsito constitui.

Constatou-se que o trânsito enquanto direito de locomoção, de liberdade, é direito fundamental consagrado no *caput* do art. 5º da CF/88. O direito ao trânsito seguro foi expressamente estabelecido pelo CTB, mas pôde-se concluir que se trata também de direito fundamental, pelo qual, inclusive, efetiva-se outros direitos fundamentais, como o direito à liberdade e ao lazer.

A respeito da função da Polícia Militar, também a CF foi principal fonte, sendo demonstrado que a PM tem o dever de garantir a ordem pública, a incolumidade das



peçoas e do patrimônio das peçoas. Dever expresso no §10, do art. 144, da CF, incluído pela EC 82/2014.

O CTB trata da composição do Sistema Nacional de Trânsito da competência de cada componente, dentre eles a Polícia Militar. O Decreto-Lei nº. 667 de 2 de julho de 1969, já atribuiu à PM o dever de preservar e reestabelecer a ordem pública, que, diga-se, não se encontra conceito único e pacificado, mas é consenso que diz respeito à convivência harmônica e pacífica da sociedade, em clima de tranquilidade.

Em todas as normas supracitadas e demais consultadas no decorrer do estudo o que se encontra é competência da Polícia Militar no tocante à segurança pública, à preservação da ordem pública, incolumidade das peçoas e do patrimônio e atribuições no trânsito.

Quaisquer ocorrências que rompam a ordem pública ou atentem contra a segurança pública devem ser prevenidas e/ou repreendidas pela polícia. A polícia ostensiva do trânsito também é competência das forças policiais militares.

Registre-se que em nenhuma fonte do presente trabalho foi encontrada distinção na atuação da polícia que fundamentasse sua omissão em acidentes de trânsito sem vítimas.

Toda a menção da função da polícia militar é de caráter genérico, compreende, portanto, ocorrências de natureza administrativa, cível e criminal. Por todo o exposto, restou claro que a Instrução Normativa em tela não tem respaldo legal, ao contrário, caminha em sentido contrário a toda legislação concernente ao direito fundamental à segurança pública e ao trânsito seguro.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983*. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)> Acesso em: 25 maio 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº. 667, de 02 de julho de 1969*. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Departamento Nacional de Trânsito. *Um passeio no passado*. Disponível em: <[http://www.denatran.gov.br/projetos/viva/livros/livro\\_passeionopassado.pdf](http://www.denatran.gov.br/projetos/viva/livros/livro_passeionopassado.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Departamento Nacional de trânsito. *Década de Ação pelo Trânsito Seguro 2011-2020 é lançada oficialmente hoje (11) em todo o mundo*. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/decada-de-acao-pelo-transito-seguro-2011-2020-e-lancada-oficialmente-hoje-11-em-todo-o-mundo/>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 30 maio 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 9.503, 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm)>. Acesso em: 06 maio 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução nº. 296, de 28 de outubro de 2008*. Dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais ao Sistema Nacional de Trânsito. Disponível em: <[http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO\\_CONTRAN\\_296.pdf](http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO_CONTRAN_296.pdf)> Acesso em: 14 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial: 817534 MG 2006/0025288-1*, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, julgado em 10/11/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/12/2009. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17016536/recurso-extraordinario-peticao-de-recurso-especial-re-nos-edcl-no-resp-817534>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal 2ª Região. *Apelação Cível: 200151010173197*, relator Desembargador Federal Raldênio Bonifacio Costa, julgado em 05/12/2007, Oitava Turma Especializada, DJU - Data::17/12/2007. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1351319/apelacao-civel-ac-349279-rj-20015101017319-7>>. Acesso em 04 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal 3ª Região. *Apelação cível: 5702 SP 0005702-48.2008.4.03.6103*, Relator: Desembargador Federal Nery Junior, julgado em 27/11/2014, Terceira Turma. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/3995426>>. Acesso em: 02 jun. 2015

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

COSTA, Naldson Ramos. *Manifestação de Estudantes da UFMT e a Ação Policial*. Cuiabá, 06 Março, 2013. Disponível em: < <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/7encontro/ppts/Naldon%20Ramos%20-%20ORDEM%20PUBLICA%20SEGURANCA%20PUBLICA%20DIREITOS%20HUMANOS.ppt>> Acesso em: 28 abr. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

D'URSO, Luíz Flávio Borges. A manifestação pública, pancadaria e crimes. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2435>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

FAVRETO, Rogério. A municipalização do trânsito e o serviço de inspeção veicular. *Datadez: Interesse Público*, [S.l.], n. 02, p. 155, jul./ago. 2000. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/23.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

GONÇALVES, Vânia Porto Fonseca. *Uma reflexão sobre o comportamento humano: o trânsito como um espaço de convivência social*. 2012. Monografia. Pós-graduação "lato sensu". Belo Horizonte, 2012.

HONORATO, Cássio Mattos. *Trânsito seguro: direito fundamental de segunda dimensão*. RT 911, ano 100, p. 107-169, set. 2011.

MACIEL, Ronelton. *Presença da PM não será mais necessária em acidentes sem vítimas em Joinville*. Disponível em <<http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/noticia/2014/04/presencadapmnaoseramaisnecessariaemacidentessemvitimasemjoinville4462955.html>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MATTA, Roberto da; PANDOLFI, Ricardo; VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. *Fé em Deus e pé na tábua ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRANDA, Helena Nogueira de Santana. *Causa dos acidentes de trânsito com motoristas de transporte coletivo na cidade de Recife - PE*. 2014. 45 p. Monografia (Especialização em Psicologia do Trânsito) – Universidade Paulista, Maceió, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOTA do Comando da Companhia Independente de Policiamento de Trânsito. *Polícia Militar do Estado de Rondônia*, 06. Maio 2015. Disponível em: <<http://www.pm.ro.gov.br/index.php/pagina-inicial/the-news/1-ultimas-noticias/5384-nota-do-comando-da-companhia-independente-de-policamento-de-transito.html>> Acesso em: 23 maio 2015.

OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar. *Direito à mobilidade urbana: um direito fundamental do cidadão*. 2014. Disponível em: <

[http://abetran.org.br/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=28550&pop=1&page=0&Itemid=2](http://abetran.org.br/index2.php?option=com_content&task=view&id=28550&pop=1&page=0&Itemid=2)>. Acesso em: 28 abr. 2015.

OLIVEIRA, Lenice Iolanda de. *A lei e a instrução normativa*. A força da Instrução normativa. Disponível em: < <http://www.rochamarques.com.br/en/node/22>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

PARANÁ, Departamento Estadual de Trânsito. *Educação para o Trânsito*. Disponível em: <<http://www.educacaotransito.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=84>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Apelação Cível: 111401-6, Relator: Fernando Antonio Prazeres, julgado em 08/02/2012, DJ: 806 17/02/2012, 13ª Câmara Cível. Disponível em: < <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/11231890/Acórdão-111401-6>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível: 1287550620018190001, Relator: DES. FABIO DUTRA, julgado em 01/01/1970, Primeira Câmara Cível, publicado em 19/02/2010. Disponível em: <<http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7312636/apelacao-apl-1287550620018190001-rj-0128755-0620018190001>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

RODRIGUES, Juciara. *500 anos de trânsito no Brasil: convite a uma viagem*. Curitiba: ABDETRAN, 2000.

RONDÔNIA. Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia. *Anuário 2013*. Disponível em< <http://www.detran.ro.gov.br/2014/08/anuario-de-estatisticas-2013/>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa nº. 002/GAB/SESDEC/2013, de 25 de fevereiro de 2013*. Estabelece mudança no procedimento geral para registro de ocorrência de acidente de trânsito sem vítima. Diário Oficial do Estado, Rondônia, 12 mar. 2013, p. 39-40.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº. 224/2000, de 04 de janeiro de 2000*. Modifica a Organização Administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Rondônia, 05 jan. 2000, p. 01

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. Forças policiais e ordem pública. *BuscaLegis.ccj.ufsc.br*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16176-16177-1-PB.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

SILVA, João Baptista da. *Código de Trânsito Brasileiro: comentado e explicado artigo por artigo de acordo com as novas leis vigentes*. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2013, 820p.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Atualizadores Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Ricardo Alves da. *Polícia Militar e as Guardas Municipais. Associação de Oficiais Militares de Santa Catarina-ACORS*, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://www.acors.org.br/index.php?mod=pagina&id=450>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

TEIXEIRA, Paula do Canto. *O Poder de Polícia de Trânsito: o uso do “bom senso” pelo agente público*. 2012. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/bitstream/handle/1/1200/Paula%20do%20Canto%20Teixeira.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 maio 2015.

TEZA, Marlon Jorge. *A missão da Polícia Militar no trânsito e o Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em <[www.policiaeseguranca.com.br/artigo\\_sobre\\_transito.doc](http://www.policiaeseguranca.com.br/artigo_sobre_transito.doc)>. Acesso em: 13 maio 2015.

## OBRAS CONSULTADAS

BRASIL, Departamento Nacional de Trânsito. *100 anos de Legislação de Trânsito no Brasil: 1910 – 2010*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *Matriz curricular*. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/matriz-curricular-nacional-versao-final\\_2014.pdf](http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/matriz-curricular-nacional-versao-final_2014.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2015.

DEMO, P. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11750](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750)>. Acesso em: 06 maio 2015.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Revisita à ordem pública*. Disponível em: <[http://www.idespbrasil.org/arquivos/Artigo\\_1.pdf](http://www.idespbrasil.org/arquivos/Artigo_1.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas técnicas para o trabalho científico: explicitação das normas da ABNT*. 15 ed. Porto Alegre: s.n., 2009.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDMANN, L. *Dialética e cultura*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181828/000435281.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 jun. 2015.